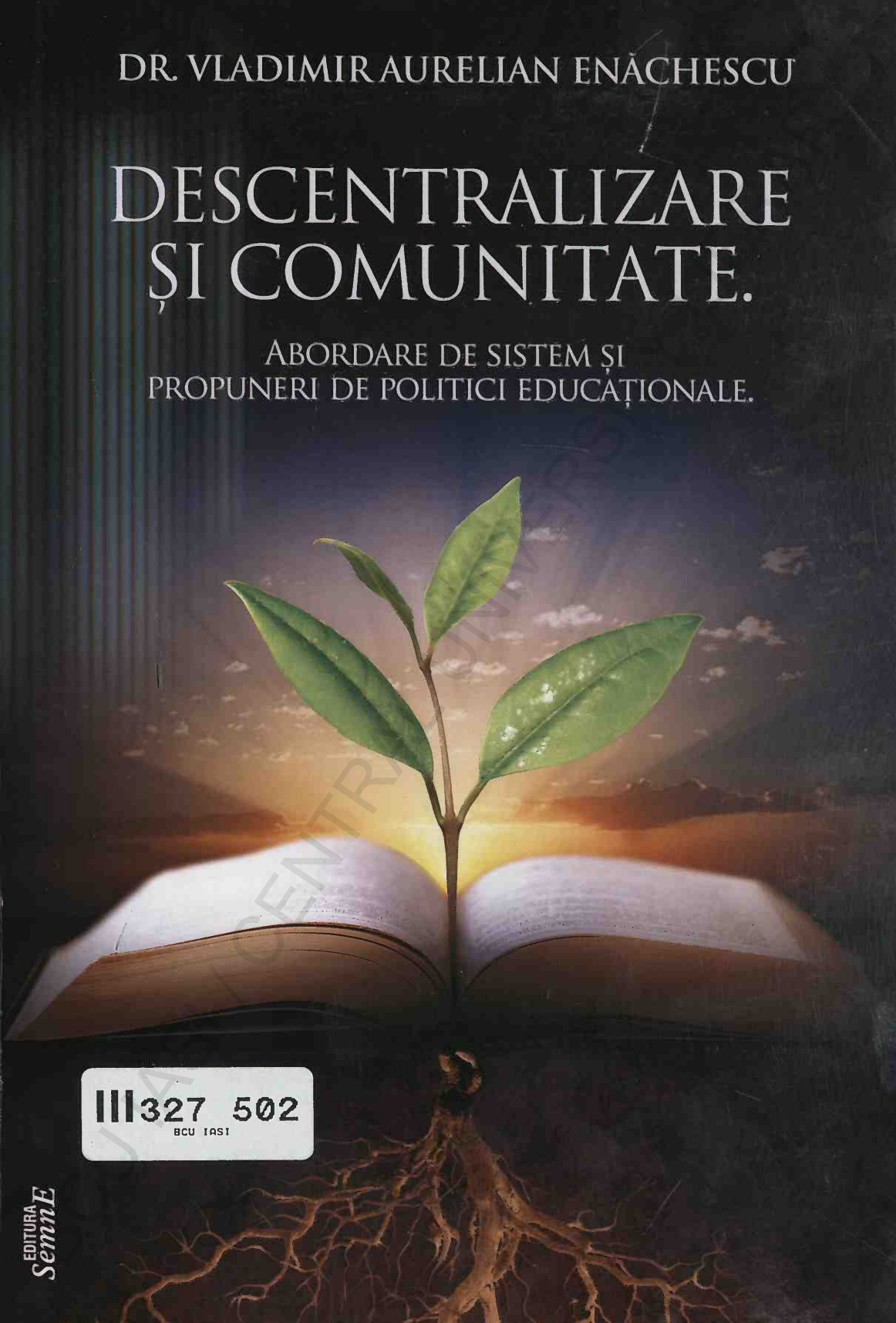
DR. VLADIMIR AURELIAN ENĂCHESCU

DESCENTRALIZARE ȘI COMUNITATE.

ABORDARE DE SISTEM ȘI PROPUNERI DE POLITICI EDUCAȚIONALE.



III327 502
BCU IAȘI

U.A.I. CENTRU UNIVERS

EDITURA SemnE

III327 502
BCU IASI

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Vladimir-Aurelian ENĂCHESCU

DESCENTRALIZARE ȘI COMUNITATE

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Coperta: Liviu-Andrei Toader

Tehnoredactarea: Cristian Negoi

Copyright © 2015
Toate drepturile şi responsabilităţile
asupra conţinutului aparţin autorului.

Descrierea CIP a Bibliotecii Naţionale a României
ENĂCHESCU, VLADIMIR-AURELIAN
Descentralizare şi comunitate. Abordare de sistem şi propuneri de politici educaţionale / Vladimir-Aurelian Enăchescu - Bucureşti : Semne, 2015

ISBN 978-606-15-0747-4

159.922.8

Editura SEMNE
Str. Barbu Delavrancea nr. 24
Sector 1, Bucureşti
Tel./Fax: 021 318 83 44
email: office@semneartemis.ro, web: www.semneartemis.ro
Difuzare: Tel./Fax: 021 223 41 16, 021 311 49 36
email: semneartemis@yahoo.ro,
difuzare@semneartemis.ro

Tiparul executat la S.C. SEMNE '94 SRL
Tel./Fax: 021 667 08 20
Bucureşti, 2015

BCU IAŞI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

820093

Vladimir-Aurelian ENĂCHESCU

DESCENTRALIZARE ȘI COMUNITATE

Abordare de sistem şi propuneri de politici educaționale.

0 000010 93505 BCU IAȘI

BIBLIOTECA CENTRALĂ UNIVERSITARĂ "M. EMINESCU" • IAȘI • 4. NOV. 2019 ALE

EDITURA SemnE

BCU IAȘI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

CUPRINS

INTRODUCERE 7

CAPITOLUL 1 - PROLEGOMENE LA ORIGINEA, EVOLUŢIA ŞI SCHIMBAREA SISTEMELOR EDUCAŢIONALE 14

CAPITOLUL 2 - MOMENTE ALE DESCENTRALIZĂRII SISTEMULUI EDUCAŢIONAL ROMÂNESC. DOCUMENTE ŞI ASPECTE LEGISLATIVE. 27
2.1. REZULTATE AŞTEPTATE ALE PROCESULUI DE DESCENTRALIZARE .. 42
2.2. PRINCIPIILE PROCESULUI DE DESCENTRALIZARE 43
2.3. PROPUNERI DE DESCENTRALIZARE – DOMENII ŞI FUNCŢII 44
2.4. PUNCTE TARI ŞI PUNCTE SLABE ALE FINANŢĂRII PER ELEV 50
2.5. REALIZAREA DE NOI SISTEME DE FLUXURI INFORMAŢIONALE ŞI DE MANAGEMENT AL INFORMAŢIEI 50
2.6. RISCURI ALE DESCENTRALIZĂRII ŞI POLITICI DE DIMINUARE A ACESTORA 51
2.7. ETAPIZAREA PROCESULUI DE DESCENTRALIZARE 60
2.8. DESCENTRALIZAREA ÎNVĂŢĂMÂNTULUI PREUNIVERSITAR DE STAT STADIUL ACTUAL. DIRECŢII DE ACŢIUNE. 81
2.9. MOMENTE ALE DESCENTRALIZĂRII SISTEMULUI EDUCAŢIONAL 88

CAPITOLUL 3 - DESCENTRALIZAREA ŞI ADMINISTRAŢIA PUBLICĂ LOCALĂ DIN ROMÂNIA 91
3.1. DEZVOLTAREA REGIONALĂ 91
3.2. ACTUALA CONSTRUCŢIE REGIONALĂ A ROMÂNIEI 92
3.3. AUTORITĂŢILE LOCALE ŞI DESCENTRALIZAREA SERVICIILOR PUBLICE 94
3.3.1. PRINCIPIILE CARE GUVERNEAZĂ ADMINISTRAŢIA PUBLICĂ LOCALĂ 94
3.3.2. SERVICIILE PUBLICE LOCALE 94
3.4. DOCUMENTELE PRIVIND STRATEGIA DE DESCENTRALIZARE – CONSECINŢE MANAGERIALE 104
3.5. EXPERIENŢE RECENTE PRIVIND DESCENTRALIZAREA 106

CAPITOLUL 4 - DIRECŢII DE ACŢIUNE ŞI PROGRAME PRIVIND IMPLEMENTAREA POLITICII NATIONALE PRIVIND DESCENTRALIZAREA. 111
4.1. DEZVOLTAREA MANAGERIALĂ ŞI PROFESIONALĂ A PERSONALULUI-CHEIE 113
4.2. DEZVOLTAREA INSTITUŢIONALĂ LA NIVEL LOCAL, JUDEŢEAN ŞI REGIONAL 116
4.3. DEZVOLTAREA INSTITUŢIONALĂ LA NIVEL NAŢIONAL 120

4.4. PROPUNERE DE CALENDAR PENTRU IMPLEMENTAREA DESCENTRALIZĂRII 124

CAPITOLUL 5 - DESCENTRALIZAREA SISTEMULUI EDUCAŢIONAL ROMÂNESC: ELEMENTE DE CERCETARE PERSONALA, PREDICŢII. RECOMANDĂRI DE POLITICI EDUCAŢIONALE. 130
CONSIDERAŢII GENERALE 130
REFORMA CURRICULARĂ ŞI A PROCEDURILOR DE EVALUARE 135
ACŢIUNI 135
DESCENTRALIZAREA DECIZIILOR REFERITOARE LA RESURSELE UMANE 136
PROBLEMELE ACTUALE ALE EDUCAŢIEI 137
ALTE ELEMENTE ALE CERCETĂRII PRIVIND PROBLEMATICA DESCENTRALIZĂRII 142
EFORTURI DE DESCENTRALIZARE DIN ALTE ŢĂRI 143
TENDINŢELE UNIUNII EUROPENE PRIVIND DESCENTRALIZAREA EDUCAŢIEI - ANALIZĂ COMPARATIVĂ 144
COMPARAŢIE ÎNTRE SISTEME EDUCAŢIONALE DIN EUROPA ŞI SISTEMUL EDUCAŢIONAL PREUNIVERSITAR DIN ROMÂNIA 145
MĂSURI DE AUTONOMIE ŞCOLARĂ INFLUENŢATE DE DIVERSE ŞCOLI DE GÂNDIRE DIN EPOCI DIFERITE 148
ROLUL EDUCAŢIEI ÎN PROCESUL SCHIMBĂRII 158
DIAGNOZA DE SISTEM - ANALIZA SWOT 166
DESCENTRALIZAREA ADMINISTRĂRII ŞI CURRICULUM-ULUI 168
RECOMANDĂRI DE POLITICI EDUCAŢIONALE 177
RECOMANDĂRI FUNDAMENTALE GRUPATE TEMATIC 177
LEGISLAŢIA, REGLEMENTĂRILE ŞI PROCEDURILE NECESARE 181
MĂSURI CE SE IMPUN 182

CAPITOLUL 6 - ROLUL DESCENTRALIZĂRII ÎN PROMOVAREA ŞCOLARIZĂRII EFICIENTE – ANALIZĂ TRANSVERSALĂ ASUPRA SISTEMELOR DE ÎNVĂŢĂMÂNT DIN BANGLADESH, FILIPINE, INDONEZIA, MAREA BRITANIE ŞI ROMÂNIA 184
6.1. BANGLADESH 184
6.2. INDONEZIA 198
6.3. FILIPINE 209
6.4. MAREA BRITANIE 219
6.5. CONCLUZII GENERALE 223
6.6. RECOMANDĂRI PRIVIND DESCENTRALIZAREA CURRICULARĂ A ROMÂNIEI 226

CONCLUZII 232

BIBLIOGRAFIE 238

INTRODUCERE

Ştiinţa şi practica actuală demonstrează, fără îndoială, că există preocupări atât la nivelul teoriei cât şi al practicii pentru găsirea celor mai bune formule de punere in practica a unei Strategii de Descentralizare a sistemului educational preuniversitar. Cercetarea elaborată reprezintă o certitudine ce reflectă un model de cunoaştere, accepţiune ce implică resursa umană responsabilă pentru implementarea Descentralizării sistemului educţional preuniversitar.

Demersul propus în această lucrare se constituie intr-un proiect de lunga durata pe marginea unui domeniu ce a devenit o preocupare tot mai actuala pentru societatea contemporana aducand astfel un caracter inovativ, cel puţin din perspectiva abordării, şi nu în ultimul rând, punerea în practică a necesitat un efort susţinut şi de lungă durată. Consider că o asemenea abordare a conferit valoarea adăugată a conţinutului şi a rezultatelor obţinute, toate acestea reprezentând apanajul ideii fundamentale a lucrării.

Prin natura acestei provocări şi chiar prin complexitatea solicitată, aceasta s-a transformat într-o dorinţă academică personală, considerând că este o provocare atat prin carcaterul riguros al temei dar şi prin complexitatea cercetarii ce o sustine oferind cu siguranţă satisfacţii intelectuale. Astfel, lucrarea de faţă reuneşte practici anterioare, o analiză de sistem şi o cercetare profundă, bine documentată şi actuală ce poate fi utilizată ca fiind o imagine clară, reală şi fidelă a sistemului educaţional actual.

Prin conţinutul de idei teoretice şi al utilităţii practice, lucrarea încearcă să contribuie la elucidarea conceptuală şi metodologică a stadiului actual al implementării Strategiei de Descentralizare a sistemului educaţional preuniversitar precum şi să realizeze o analiză judicioasă la nivelul percepţiei, pregătirii şi participării indivizilor implicaţi în implementarea acestei strategii.

Prin urmare, rolul prezentei lucrări este reprezentat de abordarea şi ilustrarea, într-o formă concentrată şi sistematică, urmărind identificarea tuturor coordonatelor ce urmăresc implementarea Descentralizării sistemului

educaţional preuniversitar în România, în mod comparat cu alte sisteme educaţionale precum şi urmărind o analiză profundă a sistemului educaţional românesc, urmărit din perspectiva unei analize a resurselor umane implicate.

Tratând dintr-o perspectivă unică problematica asociată descentralizării sistemului educaţional preuniversitar românesc, lucrarea se carcaterizează atât prin încadrarea în limite de natură teoretică, cât şi prin multitudinea de implicaţii practice denotate. În completarea specificului aplicativ, nu poate fi eludată valoarea sa în planul aplicabilităţii în acord cu proiectarea într-un interval de timp caracteristic potenţialelor abordări viitoare.

Cu toate că se poate afirma faptul că lucrarea integrează o temă îndelung dezbătută în decursul timpului, referinţele făcând trimitere la un bagaj consistent de opinii de dată recentă, elementele în măsură a asigura caracterul de diferenţiere vizează modul de raportare a situaţiei actuale la factorii situaţionali a căror reflectare în plan practic vizează o etapizare distribuită pe termen mediu şi lung.

Un alt element referenţial rezidă la nivelul ştiinţific utilizat, profund transferabil la nivel de cercetare. Pe cale de consecinţă, dată fiind acoperirea naţională a studiului întreprins ce sta la baza prezentei lucrari, reprezentativitatea eşantionului poate fi transpusă în termeni cantitativi, dar mai ales în termeni corelaţi cu specificul cercetării în sine.

Se remarcă specificul de tip internaţional, materializat prin compararea unor sisteme educaţionale al căror caracter este considerat a amplifica semnificativ spectrul medodologico-aplicativ al conceptului studiat. Totodată, este important de reţinut că nu numai activitatea de reperare a unor exemple de bune practici conferă specificitate, ci mai ales raportarea acestora din urmă la un specific de anvergură naţională, trecut în mod obligatoriu prin filtrul contextual din prezent.

Lucrarea poate fi considerată un corolar integrant al unui set de recomandări dosebit de util implementării propriu-zise a procesului descentralizării. Aşadar, întregul demers asociat conceperii prezentei lucrări poate fi considerat o pledoarie adusă temei supusă reflecţiei, al cărei impact se doreşte a fi unul marcant, vizând o multitudine de arii subsumate optimizării procesului educativ propriu-zis.

Descentralizarea este unul din cele mai importante fenomene care au afectat procesul de planificare al educaţiei în ultimii 15 ani. Cine ar trebui să ia deciziile referitoare la procesul public de educaţie? Cine ar trebui să plătească pentru acest sistem? Astfel de întrebări au devenit subiectul multor discuţii aprinse. În contextul actual în care se militează pentru reducerea

cheltuielilor publice şi creşterea eficienţei în ceea ce priveşte utilizarea reurselor, descentralizarea a devenit o realitate în multe ţări, chiar şi în acelea considerate a avea un grad înalt de centralizare.

Motivele care pledează pentru descentralizare sunt numeroase. În unele cazuri ele se rezumă la creşterea eficienţiei în management şi guvernanţă. Descentralizarea pare să fie soluţia în foarte multe state cu probleme deoarece permite identificarea mai rapidă a problemelor şi căutarea celor mai potrivite răspunsuri. În foarte multe cazuri descentralizarea poate fi de asemenea rezultatul procesului de democratizare: oamenii vor să fie consultaţi şi implicaţi în procesul de luare de decizii, decizii care îi afectează în mod direct. Multe alte motive stau în spatele unor astfel de mişcări de reformă administrativă, incluzând dorinţa anumitor guverne de reducere a puterii uniunilor de profesori. Dar în foarte multe ţări dezvoltate, motorul principal al descentralizării a fost căutarea de noi resurse. Descentralizarea permite mobilizarea resurselor la nivel local, prin intermediul taxelor. Chiar dacă statul continuă să finanţeze educaţia prin intemediul fondurilor mobilizate către autorităţile regionale, este de presupus că fondurile publice limitate vor fi utilizate cu mult mai multă atenţie.

Acest argument al mobilizării resurselor este cauza multor dezbateri care vizează descentralizarea. Provinciile şi comunităţile dispun de resurse financiare şi umane inegale. Dacă statul nu compensează astfel de inegalităţi prin oferirea resurselor necesare şi a asistenţei tehnice necesare, descentralizarea va duce la disparităţi semnificative.

Dezbaterea, marcată de consideraţii ideologice şi filozofice, a existat de foarte mulţi ani. Trebuie oricum să recunoaştem faptul că nicio ţară nu este complet centralizată sau complet descentralizată. Problema care ar trebui discutată este de fapt aceea a căror decizii ar trebui să fie centralizate, către cine ar trebui şcolile să fie responsabile, şi care ar trebui să fie rolul regulator al statului. Există o varietate de moduri de descentralizare şi astfel problema în cauză este foarte complexă. Strict vorbind, descentralizarea în educaţie se referă la cedarea puterii de la un nivel ridicat la nivele cele mai joase ale autorităţii. Dar acest nivel de jos poate fi un alt nivel administrativ din cadrul Ministerului de resort, proces care se numeşte în general deconcentrare. Poate, pe de altă parte, să fie un corp de conducere la nivel regional sau local şi în acest caz vorbim de devoluţie. Descentralizarea poate de asemenea să însemne transferul autorităţii la nivel privat, caz în care vorbim de privatizare. Rezultatele în aceste situaţii nu vor fi, în mod evident, aceleaşi.

O altă problemă analizată în detaliu este aceea a managementului şcolii,

care se referă la un proces de descentralizare a unui corp profesional, şi anume şcoala. Analizând astfel diversele modalitaţi de descentralizare, doi autori, Thomas Welsh şi Noel McGinn admit o preferinţă pentru descentralizarea către reprezentaţii comunităţii.

O altă problemă importantă este aceea a condiţiior care trebuie îndeplinite în prealabil pentru a implementa cu succes reforma de descentralizare. Care context politic este potrivit pentru fiecare tip de descentralizare şi ce măsuri trebuie luate pentru a obţine rezultatele dorite?

Toate oganizaţiile, publice şi private sunt guvernate de decizii privind scopuri, structura, personalul, clienţii şi resursele. Termenul de „organizaţie" include grupuri cum ar fi: asociaţii profesorale, guverne, ministere de educaţie, consilii şcolare etc. Organizaţiile sunt definite ca actori în sensul corporal, deşi în multe cazuri, persoanele din cadrul organizaţiei se comportă precum nişte actori. De exemplu, în cadrul unei organizaţii autocratice o persoană sau un număr redus de persoane iau decizii. Atunci când se consideră esenţial, se face o distincţie între organizaţiile autocratice şi cele democratice. În altă ordine de idei, termenul de organizaţie se referă la grupurile care pot primi autoritatea necesară luării de decizii referitoare la educaţie.

Deciziile de care vorbim sunt acelea care afectează comportamentul membrilor unei organizaţii. Autoritatea necesară luării de decizii este menţionată în constituţii, legislaţii, decrete etc. şi este dată ocupanţilor anumitor poziţii sau corpurilor guvernamentale.

Descentralizarea se referă la transferul de autoritate de la un nivel al organizaţiilor educaţionale către un alt nivel. În această lucrare am luat în considerare 4 astfel de locaţii ale autorităţii: guvernul central, corpurile guvernamentale regionale, districtele guvernamentale municipale şi şcolile.

Descentralizarea este adesea definită în 4 moduri care vizează transferul de autoritate: deconcentrare, delegare, devoluţie (cedare a unui loc) şi privatizare (Rondinelli, 1984). Deşi există anumite variaţii ale acestor termeni în practică, ei reprezintă totuşi un bun punct de plecare în această analiză. Aşa cum am anticipat anterior, reformele de deconcentrare împrăştie autoritatea centrală fără a o transfera către alte organisme. Deconcentrarea schimbă autoritatea în ceea ce priveşte implementarea regulilor, dar nu şi în ceea ce priveşte procesul de concepere al lor.

Anumite ţări au delegat autoritatea educaţiei publice reprezentaţilor ministerului. Acestea a fost primul pas luat în cadrul reformei de descentralizare de Mexic, în 1979. Delegaţilor însărcinaţi de Minister li s-a dat autoritatea asupra unor aspecte esenţiale ale educaţiei. Aceştia se puteau

consulta cu Guvernul, de exemplu, dar erau responsabili în faţa Ministerului.

Termenul de devoluţie (cedare) implică procesul de înapoiere a ceva către organizaţia căreia i s-a luat acel ceva. Termenul este adesea folosit atunci când ne referim la transferul autorităţii către provincii sau municipalităţi.

Diversitatea strategiilor de implementare a descentralizării explică practic de ce acest concept a stârnit atâtea controverse. Cei împuterniciţi pot încerca aceleaşi politici în mai multe ţări, dar pot varia obiectivele sau alte aspecte specifice. Ceea ce trebuie conştientizat este faptul că nu există o strategie care să fie catalogată drept cea mai bună în toate contextele.

Majoritatea reformelor de descentralizare au eşuat în încercarea lor de a atinge obiectivele propuse din cauza faptului că în general înfăptuitorii de refome au presupus că alte aspecte au aceleaşi înţelesuri ca şi descentralizarea şi împărtăşesc astfel obiective comune. Pentru a evita astfel de greşeli, revizuim în continuare câteva din modurile în care trebuie să privim descentralizarea.

Termenul de descentralizare implică dispersia a ceva concentrat sau agregat în jurul unui singur punct. O metaforă comună care explică această dispersie este aceea a piramidei. Majoritatea organizaţiilor publice şi private se bazează pe lideri, sau anumite persoane însărcinate cu luarea deciziilor pentru întreaga comunitate a organizaţiei. Atât în sectorul public cât şi în cel privat, organizaţiile puternice tind să aibă o structură ierarhică astfel încât deciziile luate „în vârf" afectează mai mulţi oameni, iar cele luate la bază mai puţini oameni. Descentralizarea, mută deci autoritatea din vârful piramidei către baza acesteia.

Descentralizarea implică dispersia, spaţiul între diversele părţi constituente, şi poate chiar un set de relaţii mai slabe. Dispersia şi spaţiul permit dezvoltarea individuală sau diversitatea. Descentralizarea face astfel sistemele să fie mai puţin omogene, părţile componente mai puţin uniforme. Aceste aspecte îngreunează comunicarea şi integrarea.

Organizaţiile publice şi private se deosebesc prin modul în care autoritatea este deţinută la „centru" sau la nivele cele mai înalte ale ierarhiei. Anumite corporaţii iau toate deciziile în cadrul sediului central, altele dau această autoritate managerilor. De exemplu, preoţii catolici sunt responsabili în faţa Episcopiei, care la rândul ei răspunde în faţa Papei. Ministerele baptiste, pe de altă parte sunt angajate şi înlăturate de congregaţiile individuale. Catolicii sunt mai asemănători în practicile şi credinţa lor decât baptiştii. Putem deci concluziona că Biserica Catolică este mai centralizată decât Biserica Baptistă.

Ţările se deosebesc de asemenea prin modul în care autoritatea este concentrată în cadrul unui sediu. În anumite ţări toate deciziile importante cu referire la educaţie sunt luate în cadrul ministerelor naţionale, în altele districtele sunt cele care iau majoritatea deciziilor. Cel puţin teoretic, şcolile din ţările centralizate se asemănă mult mai mult între ele decât cele din ţările unde autoritatea este dispersată.

Această complexitate este un rezultat al acţiunilor diverselor grupuri sau actori sociali care încearcă să controleze educaţia pentru a le servi obiectivelor lor. Descentralizarea modifică relaţiile dintre aceste grupuri şi poate schimba chiar educaţia.

Majoritatea propunerilor de descentralizare încearcă să schimbe sau să redistribuie beneficiile şi rezultatele produse de educaţie. Acestea sunt foarte numeroase. Educaţia, realizează mult mai multe decât faptul că învaţă copiii să scrie şi să citească, să se comporte ca nişte buni cetăţeni şi să contribuie în mod activ la economia ţării. Transformarea tinerilor este cel mai important scop al educaţiei, dar modul în care sistemul realizează acest lucru are şi alte efecte care trebuie evaluate. Curriculum-ul defineşte practic ceea ce o persoană ar trebui să ştie. Realizările din cadrul procesului de educaţie sunt un indicator extrem de important al modului de alocare a rangurilor sociale. Putem spune, deci, că sistemele de educaţie sunt cele mai importante industrii în cadrul unei ţări, care consumă o bună parte a bugetului.

Aceste obiective ale educaţiei există de ceva vreme, şi au fost prezente şi atunci când procesul de centralizare a educaţiei a început. Centralizarea educaţiei a fost, în majoritatea cazurilor, un efort conştient de încercare de a oferi mai multă educaţie cât mai multor oameni şi de a se îmbunătăţi calitatea a ceea ce se oferea. O examinare mai atentă a logicii şi a consecinţelor construcţiei controlului centralizat al educaţiei ajută la înţelegerea entuziasmului actual pentru descentralizare şi cum acest entuziasm este realistic în cea mai mare parte.

Peste timp, comunităţile au preluat controlul educaţiei, fiecare comunitate urmărindu-şi propriile obiective. Iniţial, instrucţia era oferită de membrii unei caste de profesori sau de persoane alese de organizaţii civile sau religioase pentru credinţa lor sau nivelul lor de educaţie. Aceste persoane nu erau profesori instruiţi aşa cum avem în zilele noastre. Chiar şi aşa, sistemul se dovedea a fi eficient în a furniza conceptele de bază. De exemplu în anumite state, aşa cum este Italia, foarte multi oameni au devenit literaţi.

Expansiunea educaţiei în lume în secolul al XIX-lea şi al XX-lea a avut loc simultan cu dezvoltarea unor guverne puternice, care căutau

CAPITOLUL 1 –
PROLEGOMENE LA ORIGINEA, EVOLUŢIA ŞI SCHIMBAREA SISTEMELOR EDUCAŢIONALE

Orice sistem educaţional are ca obiect omul iar ca obiectiv „formarea culturală" a acestuia. Educaţia ca formare a omului presupune o (re)modelare psihologică a acestuia prin trecerea de la starea primitivă, de sălbăticie („*selvaticus*" = omul în natură) la omul cetăţii (civilizat).

Pentru majoritatea autorilor, aceasta reprezintă un moment esenţial în evoluţia ulterioară a omului.

Se poate afirma, din acest moment, că evoluţia omului este dublă. Pe de o parte, evoluţia biologică, manifestată prin mersul ortostatic, apariţia şi perfecţionarea limbajului şi evoluţia psihologică de ordin cultural.

Considerăm că procesul de umanizare (care corespunde cu separarea omului de starea primară) se datorează vieţii acestuia în cetate, ceea ce corespunde cu începuturile civilizaţiei (E. Childe). Este semnificativă în privinţa aceasta afirmaţia lui B. Malinovski care afirma că, „cultura începe cu reprimarea instinctelor". Trebuie să vedem în acest proces forma primară a unui sistem de educaţie represiv-modelator. Din acest motiv, evoluţia omului în cetate se manifestă pe primul plan printr-un continuu progres de socializare culturală.

Este semnificativ faptul că istoria umanităţii începe odată cu intrarea omului în cetate. Această nouă etapă a vieţii umanităţii va fi normată de reguli, legi şi cutume, într-un cuvânt, de un sistem de norme educative social-morale.

Viaţa în cetate presupune un efort continuu de adaptare a omului la condiţiile acesteia. Această adaptare implică, cu obligativitate, un dublu proces de învăţare şi de educaţie.

Se poate afirma faptul că viaţa în cetate este rezultatul naturii umane de care dispune comunitatea. Ea reprezintă fondul unui sistem axiologic din care se construieşte mentalitatea colectivă, exprimată prin modelul socio-cultural şi sistemul de valori al acesteia.

Evoluţia istorică presupune o schimbare continuă fie de ordin evolutiv, fie de ordin retrograd a omului. Schimbarea condiţiilor de existenţă duce, în mod inevitabil, la modificări ale sistemului de valori şi implicit ale modelelor culturale cu efecte directe în comportament, nivel de aspiraţii, acţiuni, sensibibilitate etc.

Din acest motiv, se desprinde faptul că viaţa cetăţii (aflată în permanentă rezonanţă cu viaţa comunităţii umane) are o dinamică specifică proprie. Acest fapt a fost enunţat prima dată de O. Spengler, care făcea referinţă la ciclurile evoluţiei culturale a istoriei şi, ulterior, la Toynbee.

O analiză lărgită pune în evidenţă faptul extrem de important că orice epocă istorică este susţinută de un tip uman specific. Acesta corespunde unui anumit model (construct cultural), aşa cum au aratat G. Gusdorf şi M. Foucault. Se poate vorbi, în sensul acesta, despre modele umane emblematice cum ar fi: omul antic de factură greco-romană (W. Joeger; Th. Hoeker), omul creştin, omul renascentist (Dante), omul iluminismului (I. Kant), omul romantic (Goethe), omul modern.

Se poate desprinde din cele de mai sus, expuse într-o manieră succintă, faptul că persoana umană reprezintă rezultatul unor procese de educaţie, formare culturală cu un dublu efect: pe de o parte de stabilizare, iar pe de altă parte de evoluţie a umanului. Semnificativă este în sensul acesta afirmaţia lui G. Gusdorf pentru care „educaţia este o modelare a omului de către om printr-un aport de substanţă". În continuare, autorul citat atrage atenţia cum că „creşterea organică nu se însoţeşte de o creştere mentală", continuând că „omul vine pe lume după legile naturii, însă cultura este pentru el a doua naştere". În tot acest proces, educatorul este model şi păstrător al valorilor.

În procesul educativ trebuie să vedem permanenta interacţiune dintre potenţialităţile umane (acţiuni, creaţii, mijloace de existenţă, sisteme de comunicare etc.) şi efectele acestora atât asupra omului, cât şi asupra cetăţii. Trebuie avut în vedere faptul că între cele mai sus menţionate şi modelele umane trebuie să existe un echilibru de ordin structural-valoric. Aceasta nu este, însă respectată, întrucât istoria, ca viaţă a cetăţii, prezintă în cursul evoluţiei sale „momente de fractură" manifestate prin revoluţii, războaie, crize care influenţează direct natura umană şi instituţiile sociale. Consecinţele sunt reprezentate prin crize valorice, care au întotdeauna ca o consecinţă schimbarea oamenilor (P.P. Negulescu). În această situaţie, în locul vechilor modele apar mode care se succed cu rapiditate. Ele reprezintă caracteristici ale unor situaţii noi care urmăresc să restabilească ordinea sistemului socio-uman.

Un asemenea „moment critic" este cel actual al post-modernismului.

Post-modernismul presupune soluţii noi şi solide care vin să restabilească echilibrul, dar concomitent să şi ofere mijloacele tehnice ale acestuia.

Se reformulează, în sensul acesta, noi modele de educaţie cu caracter deschis, larg comunicative. Ele se impun şi datorită exploziei demografice şi „masificării" sociale.

Locul „vechilor sisteme" este preluat de tehnologiile moderne de comunicare: radio, telefonie, televeziune, computer, Internet, schimburile şi libera comunicare între populaţii, pe scurt, tot ceea ce favorizează deschiderea către o globalizare uniformizantă a umanităţii.

Dacă pentru B. Malinovski, cultura începea cu „reprimarea instinctelor", astăzi modelarea ca educaţie a oamenilor este concentrată la nivel de automatizare a sistemelor de referinţă – comunicare – instrucţie.

Relaţia umană este înlocuită de relaţia individ – tehnologie, fapt care are drept consecinţă izolarea, individualizarea şi, în final, alienarea umană.

„Ce trebuie făcut în această situaţie?"

În raport cu tehnologiile moderne, trebuie să construim un sistem educaţional adaptativ de natură educaţională a omului post-modern? Nu se poate schimba cursul istoriei.

H. Schultz afirma că orice proces de formare a umanităţii presupune două mecanisme: un mecanism de încărcare şi un mecanism de descărcare. Această viziune optimistă este soluţia care ne orientează către o nouă eră social-istorică în formarea umanităţii reprezentate şi printr-un proces de descentralizare, aşa cum încercăm să îl prezentăm în lucrarea de faţă.

Începând din aproximativ 3500 î.Hr., diferite sisteme de scriere s-au dezvoltat în civilizaţiile antice din întreaga lume. În Egiptul pe deplin dezvoltat, hieroglifele au fost în uz la Abydos, chiar mai devreme de 3400 î.Hr. Mai târziu., cel mai vechi alfabet cunoscut a fost dezvoltat în centrul Egiptului în jurul anului 2000 î.Hr. de la un prototip hieroglific.

Sistemul de scriere fenician a fost adaptat de la cel proto-canaanit în jurul secolului al XI-lea î.Hr., care a utilizat sisteme de idei împrumutate de la hieroglifele egiptene. Acest scenariu a fost adaptat ulterior de către greci. O variantă a alfabetului grec timpuriu a dat naştere alfabetului etrusc şi formelor sale descendente, cum ar fi alfabetul latin.

În timpul Evului Mediu timpuriu, mănăstirile din Biserica Romano-Catolică au fost centre de educaţie şi de alfabetizare, urmărindu-se conservarea orientării Bisericii în acord cu învăţătura latină, precum şi menţinerea artei scrisului. Înainte de stabilirea lor oficială, multe universităţi

medievale şi-au desfăşurat activitatea timp de sute de ani ca şcoli ale catedralei creştine sau şcoli monahale (*scholae monasticae*), în care călugării predau în clase.

Primele instituţii medievale, în general, considerate a fi universităţi, s-au stabilit în Italia, Franţa şi Anglia, în secolele al XI-lea şi al XII-lea pentru studiul artelor, dreptului, medicinii şi teologiei. Aceste universităţi au evoluat de la educaţia făcută în catedrala creştină şi în şcoli monahale, fiind dificilă definirea datei la care acestea au devenit adevărate universităţi.

Sistemele moderne de educaţie din Europa provin la originile lor de la şcolile din Evul Mediu. Cele mai multe şcoli în perioada din această epocă au fost fondate pe principii religioase, cu scopul primar de formare a clerului. Multe dintre cele mai vechi universităţi, cum ar fi Universitatea din Paris, fondată în 1160, a avut o bază creştină. În afară de aceasta, a existat un număr de universităţi seculare, cum ar fi Universitatea din Bologna, fondată în 1088. Educaţia gratuită pentru săraci a fost oficial mandatată de către Biserică în 1179, atunci când a decretat că fiecare catedrală trebuie să atribuie un maestru pentru a preda băieţilor prea săraci să plătească taxa cu regularitate. De asemenea, parohiile şi mănăstirile au înfiinţat şcoli gratuite pentru predarea cel puţin a abilităţilor de bază.

Cu câteva excepţii, preoţii au predat la nivel local, iar salariile lor au fost frecvent subvenţionate de către administratia oraşelor. Şcolile private, independente, au reapărut în Europa medievală în acest timp dar, de asemenea, au avut o misiune de natură religioasă. Curriculum-ul a fost, preponderent, formulat în jurul valorii de *trivium* şi, într-o măsură mai mică, al celei de *quadrivium* (arte liberale) şi a fost realizat în limba latină, *lingua franca* educând Europa de Vest de-a lungul Evului Mediu şi Renaşterii.

În Europa de Nord această educaţie clericală a fost în mare parte înlocuită de forme de şcolarizare elementară în urma Reformei. În Scoţia, de exemplu, Biserica naţională a Scoţiei a stabilit un program de reformă spirituală. În ianuarie 1561 a fost fundamentat principiul conform căruia fiecărei biserici parohiale i-a fost alocat un profesor de şcoală iar educaţia a fost oferită în mod gratuit săracilor. Acest lucru a fost ratificat printr-un act al Parlamentului Scoţiei, adoptat în 1633, care a introdus o taxă pentru a putea susţine acest program. Deşi câteva ţări au avut astfel de sisteme de educaţie implementate de o manieră extinsă, în perioada dintre secolele al XVI-lea şi al XVIII-lea, educaţia a devenit semnificativ mai răspândită.

În Europa Centrală, în secolul al XVII-lea, omul de ştiinţă şi educatorul John Amos Comenius a promulgat un sistem reformat de educaţie universală, care a fost utilizat pe scară largă în Europa.

Această creştere a condus la sporirea interesului guvernelor faţă de educaţie. În 1760, de exemplu, Ivan Betskoy a fost numit de către ţarina Ecaterina a II-a, în calitate de consilier pe probleme de educaţie. El a propus să educe tinerii ruşi de ambele sexe în şcolile-internat de stat, urmărind să creeze „o nouă rasă de oameni". Betskoy stabilit o serie de argumente pentru educaţia generală a copiilor, mai degrabă decât una specializată, considerând că prin „regenerarea indivizilor noştri, o educaţie bazată pe aceste principii, vom crea [...] noi cetăţeni". Unele dintre ideile sale au fost puse în aplicare în Institutul Smolnîi, înfiinţat în Sankt Petersburg.

Activitatea lui Betskoy în Rusia a fost urmată, la scurt timp, de stabilirea în Polonia în 1773 a unei Comisii a Educaţiei Naţionale (*Komisja Edukacji Narodowej*).Comisia a funcţionat în calitate de primul Minister al Educaţiei într-o ţară europeană.

Între timp, a existat un interes tot mai mare faţă de educaţie, manifestându-se şi primele încercări de a crea ceea ce ar putea fi luate în considerare ca şi raţionamente academice pentru metodele de predare. Acest lucru a condus, în 1770, la înfiinţarea primei catedre de pedagogie de la Universitatea din Halle, în Germania. Contribuţiile raportate la studiul conceptului de educaţie în alte părţi ale Europei, au inclus lucrările lui Johann Heinrich Pestalozzi, în Elveţia şi Lancaster Iosif, în Marea Britanie.

Sub îndrumarea lui Wilhelm von Humboldt, o universitate nouă a fost fondată în Berlin în 1810, care a devenit un real reper pentru multe universităţi de cercetare. Herbart a dezvoltat un sistem de pedagogie utilizat pe scară largă în zonele vorbitoare de limbă germană.

În secolul al XIX-lea, cele mai multe ţări din Europa de Vest, Europa Centrală, precum şi din Europa de Est, au început să ofere o educaţie elementară de citire, scriere şi aritmetică, în parte deoarece politicienii credeau că educaţia a fost o condiţie necesară a unui comportament politic „ordonat".

În secolul XX, apar noi direcţii în educaţie - în Italia, şcolile Maria Montessori a lui Montessori, şi în Germania dezvoltarea sistemului Waldorf de către Rudolf Steiner.

În zilele noastre, educaţia este obligatorie pentru toţi oamenii, în majoritatea ţărilor. Datorită creşterii populaţiei şi proliferarea învăţământului obligatoriu, UNESCO a calculat că, în următorii 30 de ani vor primi mai mulţi oameni educaţie formală decât în toată istoria omenirii până în prezent.

Analfabetismul şi procentul populaţiei fără niciun fel de şcolarizare au scăzut în ultimele decenii. De exemplu, procentul de populaţie fără educaţie

a scăzut de la 36% în 1960 la 25% în anul 2000.

Printre ţările în curs de dezvoltare, procentele privind analfabetismul în anul 2000 s-au ridicat la aproximativ jumătate din cifrele anului 1970. Dintre ţările dezvoltate, cifrele cu privire la rata de analfabetism diferă foarte mult. Adesea, se spune că au scăzut de la 6% la 1%. Rata analfabetismului în ţările mai puţin dezvoltate economic (LEDCs) le-a depăşit pe cele ale ţărilor mai dezvoltate economic (MEDCs) cu un factor de 10 în 1970, şi cu un factor de aproximativ 20 în 2000. Analfabetismul a scăzut foarte mult în LEDCs şi, practic, a dispărut în MEDCs.

Tendinţa majoră în descentralizarea administrativă a fost deconcentrarea. În contextul proceselor deconcentrării, diferite ministere transferă funcţii şi autoritate regională şi/sau locală.

Această formă limitată de descentralizare se referă numai la relaţiile dintre organele de la nivel central şi nivelurile lor inferioare. Deconcentrarea înseamnă că luarea a deciziilor rămâne la centru, iar celelalte niveluri de guvernare se limitează la transmiterea de ordine şi la punerea în aplicare a deciziilor.

Deconcentrarea a fost văzută, la început, ca o modalitate mai eficientă de organizare a activităţii administraţiilor publice. Aceasta a fost astfel considerată o condiţie pentru funcţionarea eficientă a statului. Alte consideraţii asociate cu democratizarea au intervenit pentru a consolida tendinţa spre deconcentrare, care părea să fie un mijloc de reducere a nemulţumirii cetăţenilor faţă de administraţiile locale.

Cu toate acestea, tranziţia de la deconcentrare la descentralizare nu a avut loc, în contextul reconstrucţiei economice din anii de după război, şi construirea de noi state-naţiune după decolonizare, ambele fiind situaţii care necesită politici extrem de centralizate cu privire la urbanism, planificare naţională şi dezvoltare economică. Prin urmare, deconcentrarea a fost prioritară, deşi jurisdicţiile subnaţionale au solicitat descentralizarea prin descentralizare.

În ceea ce priveşte sectorul de dezvoltare agricolă şi rurală, metoda principală de intervenţie a statelor în anii '60 şi '70 a constat în lansarea de proiecte integrate de amploare majoră cu privire la dezvoltarea rurală. Ele sunt caracterizate printr-un grad ridicat de intervenţie publică şi delegare limitată către agenţii semi-publice cu funcţii bine definite, cum ar fi marketing, intrări, vânzări, operaţionalizarea de credite agricole, sau infrastructura de irigare. Aceste metode de intervenţie au fost nesatisfăcătoare, viabilitatea echipamentelor neputând fi asigurată.

În ciuda deconcentrării unor proiecte uriaşe, stilul de management

centralizat a fost unul dintre motivele datorită cărora s-au produs blocaje. Lecţiile învăţate din aceste experimente indică dificultatea de a obţine rezultate semnificative prin metode puternic centralizate. Dezavantajul principal este că acestea nu sunt în măsură să mobilizeze populaţia din mediul rural, deoarece obiectivele nu corespund neapărat cu priorităţile acestor populaţii, fiind parte a planurilor pe termen lung, de altfel incompatibile cu nevoile urgente ale producătorilor.

Eşecurile formelor centralizate de intervenţie a statului şi conştientizarea faptului că deconcentrarea a avut limitele sale, şi reînnoirea pieţei libere, teoriile enunţate de ajustare structurală şi politicile macroeconomice de stabilizare, reprezintă toate motive pentru adaptarea serviciului public în direcţia descentralizării reale .

În anii '80, şi mai intens în anii '90, guvernele au încercat să depăşească efectele negative ale deconcentrarii prin transferul puterii de decizie, nu la nivelurile locale ale organelor administraţiei centrale, sau la nivelul agenţiilor publice semi-autonome, ci mai degrabă către funcţionari aleşi din jurisdicţii locale, precum şi organizaţiilor societăţii civile. Descentralizarea prin delegare este, prin urmare, transferul de funcţii, resurse şi de luare a deciziilor pentru cetăţenii înşişi, care vor exercita puterile cedate fie la nivelul administraţiilor locale, sau a organizaţiilor lor reprezentative.

Dacă se acceptă că deconcentrarea este o variantă de descentralizare, putem spune atunci că această tendinţă spre descentralizare este o tranziţie de la descentralizare administrativă la descentralizare politică. Nu există descentralizare politică, atunci când jurisdicţiile subnaţionale au surse independente de venituri, iar conducerea lor este aleasă prin sufragiu universal.

Descentralizarea administrativă, pe de altă parte, înseamnă că competenţele descentralizate rămân sub supravegherea statului şi conducerea este, în general, numită, şi că nu are suficientă autonomie în utilizarea resurselor sale. Descentralizarea administrativă este asociată mai mult cu noţiunea de deconcentrare, în timp ce descentralizarea politică implică o delegare de competenţe reală.

Cu alte cuvinte, transferul funcţiilor şi resurselor între diferitele niveluri ale guvernului naţional (deconcentrare) devine mai important odată cu transferul de putere de decizie şi resurse ale administraţiei centrale către societatea civilă (descentralizare). Aceste reforme noi prin descentralizare se caracterizează prin patru schimbări majore, care încearcă să devină obiectivele administrării eficiente:

→Crearea de noi jurisdicţii la nivel regional sau local;

→Generalizarea alegerilor prin vot universal pentru a acoperi toate jurisdicţiile;

→Transferul de autoritate, cu suficiente resurse financiare pentru jurisdicţii sub-naţionale pentru a îndeplini funcţiile atribuite;

→Eliminarea rolului de supraveghere *a priori* de reprezentanţi ai statului, precum şi instituţia de control administrativ-juridic, precum şi un control *a posteriori* al bugetelor.

Descentralizarea prin delegare sau descentralizarea teritorială face posibilă ca locuitorii unui oraş, pentru un departament, sau regiune să rezolve chestiunile administrative proprii, prin reprezentanţii lor aleşi. Tot la fel, în timpul primului val de acest tip de descentralizare, jurisdicţiile locale au fost plasate sub supravegherea unui reprezentant al guvernului naţional, cu sarcina de a face o verificare *a posteriori* privind legalitatea deciziilor lor.

Noile valuri de descentralizare au îmbunătăţit treptat reprezentarea cetăţenilor în procesul de luare a deciziilor. Democraţia reprezentativă a fost limitată, cu toate acestea, în special cu elita locală deţinând funcţiile descentralizate. Această situaţie a făcut necesară implicarea organizaţiilor societăţii civile pentru a consolida procesul în mod democratic şi participativ.

Tendinţele recente spre dezangajarea statului şi descentralizarea politică, cu o mai mare atenţie faţă de sustenabilitatea proiectelor, au contribuit la ceea ce s-a ajuns să fie numit drept dezvoltare rurală descentralizată, sau mai ales în America Latină, municipalizare de dezvoltare rurală. Acest lucru face posibilă identificarea propunerilor mai realiste, cu o şansă mai mare de a fi susţinute.

Ultimul factor în descentralizare este dat de dorinţa de a răspunde aspiraţiilor regionale, care reflectă gradul de conştientizare a unei comunităţi faţă de interesele de la acest nivel, precum şi dorinţa cetăţenilor de a participa la gestionarea comunităţii lor. Prin urmare, regiunea a apărut în dezbaterile privind descentralizarea ca fiind nivelul cel mai adecvat în cazul în care consolidarea instituţiilor, precum şi coordonarea şi coerenţa acţiunilor ar putea fi asigurată. Regiunile sunt jurisdicţii sub-naţionale care, în ultimii ani, au devenit principalul accent de dezvoltare economică.

Devoluţia este încă cea mai avansată formă generalizată de descentralizare. Aceasta implică transferul de competenţe către o instituţie locală sau o asociaţie, cu o largă autonomie, care are statut juridic şi care este reprezentativă. Pentru a considera sensul său deplin, această formă de

descentralizare trebuie să fie însoţită de mecanisme care implică participare populară în procesul de luare a deciziilor. Aceasta înseamnă, de asemenea, că responsabilitatea funcţionarilor publici şi oficialilor aleşi de cetăţeni ar trebui să fie integrată în proces.

În cazul în care descentralizarea este văzută ca un mijloc de stabilire a participării cetăţeneşti, atunci nu se poate spune că s-a ajuns la rezultate concrete şi provocările faţă de atingerea acestui obiectiv rămân mari. Reforme semnificative în acest sens au fost în diferite ţări, dar într-un ritm diferit: unele reforme par să fi ajuns la un punct fără întoarcere (Bolivia), în timp ce altele par a fi abia a început (Mali şi Columbia), sau sunt în faza de declaraţie de intenţie (Guineea-Bissau).

Descentralizarea implică participare, şi participarea la rândul său, duce la căutarea de noi forme de asociere sau parteneriate între actorii locali. Parteneriatul este cea mai recentă tendinţă în domeniul descentralizării, care a început să se afirme ca tendinţă nouă în dezvoltarea rurală şi locală. Această abordare recunoaşte faptul că instituţiile publice în afară de funcţiile lor noi, alţi actori locali (organizaţii profesionale sau ale reprezentantului, sectorul privat, ONG-uri sau altele) ar trebui să fie incluşi în procesele decizionale, dar şi în cele conexe responsabilităţii.

Construirea de roluri şi responsabilităţi pentru societatea civilă şi autorităţile locale ar trebui să promoveze la nivelul obiectivului participării populare şi dorinţa de a stabili consultări în toate etapele, asigurându-se că descentralizarea este orientată spre participarea cetăţenilor în viaţa publică locală. Tendinţele previzibile ale acestor acţiuni sunt:

- Identificarea şi punerea în aplicare a micro-proiectelor locale, stabilirea de relaţii contractuale între diferiţii actori din domeniul dezvoltării rurale, şi promovarea unor condiţii care să permită participarea efectivă.
- Prioritate pentru comunitaţle locale administrate de consilii alese, ca o expresie a dorinţei generale de a descentraliza şi de a oferi cadrul instituţional pentru gestionarea intereselor lor într-o abordare de parteneriat.

Ceea ce se consideră a fi „pierdut" în decursul descentralizării nu este nimic mai mult decât iluzia controlului care, în cazul managementului centralizat, se bazează pe convingeri de ordin iluzoriu. O astfel de interpretare eronată este reprezentată de aşteptarea conform căreia reglementarea modifică comportamentul actorilor din sfera furnizării de servicii educaţionale în mod automat. O altă chestiune rezidă în convingerea că profesorii fac totul în acord cu aşteptările autorităţilor de reglementare, aflându-se în spatele uşilor închise ale sălilor de clasă. Oricum, ceea ce a fost evident pentru majoritatea celor educaţi, din 1970 încoace, nu este

neapărat necesar evident pentru decidenţii în materie de politici şi profesioniştii de astăzi, care este probabil să nu fi experimentat altceva decât un management centralizat excesiv, sau care au fost martori ai unor experienţe mai degrabă dezamăgitoare în ceea ce priveşte anumite tipuri de descentralizare.

Chiar dacă numeroşi actori sunt interesaţi de conservarea controlului central la niveluri maximale din variate motive, centralizarea restrânge ansamblul actorilor implicaţi în procesul educativ, atât din durerea cât şi din plăcerea de a face faţă provocărilor şi de a rezolva problemele în mod independent pentru a demonstra faptul că sistemele educaţionale pot fi reformate, în cadrul cărora un număr apreciabil de profesori, directori de şcoli, oficiali ai administraţiei publice locale, experţi în dezvoltare, şi chiar echipa ministerială pot identifica a fi funcţională o schimbare organizaţională implicând recompense, cu toate că, la această scară şi nivel de complexitate, nu este imposibil.

Există numeroase sisteme de educaţie europene care produc o educaţie de înaltă calitate şi caracterizată de o eficienţă considerabilă, fără intervenţia curentă a statelor omnipotente. Explicaţia constă în faptul că instrumentele guvernanţei descentralizate funcţionează cu adevărat şi au un potenţial mult mai ridicat decât cele aplicate în regimuri centralizate pentru a sprijini transferul de cunoştinţe într-un mod organizat, distribuit la nivelul a trei direcţii principale. În cazul primei, conceptele contemporane-cheie vor fi incluse în scopul determinării modului în care guvernanţa educaţiei este concepută şi operaţionalizată în ţările europene. Cel de al doilea scop constă în reliefarea modului în care sistemele de guvernanţă a educaţiei descentralizate lucrează în practică şi evaluarea instrumentelor lor în cadrul contextului Europei de Sud-Est. Cel de al treilea scop este de a confrunta paşii primari spre descentralizare în Europa de Sud-Est cu caracteristicile-cheie ale guvernanţei descentralizate.

Atunci când vine vorba de justificarea actuală a decentralizării – şi ca şi un rezultat, a actualului tip de descentralizare – diversitatea conceptelor de bază şi a ipotezelor este una covârşitoare. Un aspect ce are potenţialul de a oferi o clasificare în raport cu justificările faţă de descentralizare constă în răspunsul la întrebarea: *cine este cel mai bine calificat pentru a lua decizii, dacă nu birocraţiile guvernului central?* Cu alte cuvinte, *ce anume asigură legitimitatea luării deciziilor?* Există două surse de legitimitate posibile: luarea deciziilor în mod democratic şi calitatea profesională a deciziilor. Există anumite raţiuni pentru descentralizare care relevă legitimitatea democratică, în timp ce alte justificări sunt bazate pe profesionalismul care

asigură eficacitate şi calitate.

Promovarea eficacităţii pedagogice (calităţii) este, probabil, cea mai influentă raţiune pentru descentralizarea în educaţie. Aproape toate aspectele educaţiei sunt extrem de bazate pe cunoaştere, iar activităţile implicând valoare adăugată de nivel înalt sunt efectuate de specialişti foarte instruiţi.

O caracteristică comună a Europei de Sud-Est constă în lipsa unui sistem riguros de evaluare internă care ar fi în măsură să furnizeze informaţii cu privire la eficacitatea serviciilor educaţionale, dincolo de cele tradiţionale statistice sau anecdotice.

În decursul ultimelor două decade a avut loc o modificare masivă în modalitatea în care politicile de masă de anvergură internaţională şi majoritatea celor interne integrează finalităţile educaţiei şi, mai mult, modul în care obiectivele sunt stabilite, trecute fiind prin filtrul serviciilor educaţionale. Finalităţile intrinseci tradiţionale, precum dezvoltarea personalităţii copiilor sau transmiterea moştenirii culturale sunt vizate a fi reconsiderate, în lumina finalităţilor pregnant de natură instrumentală, precum funcţiile economice, asigurarea coeziunii sociale, întărirea legitimităţii politice, sau modernizarea. Datorită răspândirii abordării instrumentale a educaţiei, nevoia de a conecta mai bine serviciile educaţionale cu alte servicii publice, deservind aceleaşi obiective (spre exemplu, servicii de ajutor social şi sănătate, intervenţie pe piaţa forţei de muncă, oferirea de adăposturi etc.) este mai stringentă decât oricând.

Chiar dacă coordonarea politicilor a fost îmbunătăţită sau politicile sectoriale au fost plasate sub un control guvernamental mai puternic, politicile educaţionale ar rămâne foarte mult determinate de logica internă a sectorului. Oricum, la niveluri mai joase, prin înglobarea de sisteme de dezvoltare teritorială sau prin implementarea unui control asupra furnizării de servicii publice către autonomiile locale, integrarea politicilor sectoriale este mult mai uşoară.

Conform abordării contemporane a guvernanţei şi managementului educaţiei, punctul central al sistemului este instituţia furnizoare a serviciului: şcoala. Scopul actual al autonomiei organizaţionale, financiare şi profesionale a şcolilor determină organizarea, alinierea, şi managementul tuturor instrumentelor funcţionale care compun mediul sistemic al furnizării de servicii educaţionale. De fapt, autonomia şcolară trasează o linie fermă între furnizarea de servicii şi meniul sistemic.

Şcolile ar trebui să fie împuternicite să răspundă la aşteptări externe foarte diverse care ar putea varia de la reglementare la reglementare, de la

şcoală la şcoală. Cu alte cuvinte: şcolile ar trebui să fie gestionate într-o manieră care permite adaptarea continuă la nevoile variate şi aflate în permanentă schimbare ale studenţilor, părinţilor, şi comunităţilor locale, după cum sunt transmise de către autonomiile locale, precum şi să legitimeze interesele naţionale transmise de obiective şi ţinte stabilite de legi şi aşteptări guvernamentale.

Abordarea şcolii ca un tot unitar, unul dintre pilonii sistemelor de guvernanţă a educaţiei contemporane, este elementul de bază pentru separarea abordării descentralizării din considerente legate de administrarea educaţională şi publică.

„Drumul critic" al descentralizării mediului sistemic al şcolilor este sistemul administraţiei publice. Descentralizarea managementului educaţiei creează cadrul instituţional pentru descentralizarea altor instrumente ale guvernanţei funcţionale şi determină spaţiul în cadrul căruia toate celelalte modificări sistemice pot fi avute în vedere. În acelaşi timp, orice modificări în curriculum, finanţare, sau evaluarea calităţii generează în mod automat modificări în „maşinăria" administraţiei publice.

Managementul performanţei integrează trei elemente majore: (i) stabilirea obiectivelor, (ii) evaluarea măsurii în care o activitate este adaptată obiectivelor şi oferirea de feedback asupra rezultatelor evaluării, şi (iii) intervenţia în cazurile în care obiectivele au fost sau nu au fost îndeplinite necorespunzător. Translatând iteraţiile anterioare în servicii educaţionale: evaluarea calităţii este bazată pe obiective (ţinte specifice concrete sau aşteptări mai ample) stabilite de mecanismul de reglementare a conţinutului, şi urmate de, dacă oferirea de feedback asupra rezultatelor evaluării calităţii nu conduce automat la îmbunătăţire sau corecţie. Cu alte cuvinte, cadrul managementului performanţei conectează reglementarea conţinutului cu evaluarea calităţii, pe de o parte, şi evaluarea calităţii cu managementul şi dezvoltarea, pe de cealaltă.

Un sistem complet de evaluare a calităţii integrează trei piloni majori:

- Un *sistem naţional pentru evaluarea externă a performanţei studenţilor* care ar putea fi un sistem periodic de teste standardizate externe sau examinări externe, şi parţial prin aceasta, evaluarea performanţei şcolilor.
- Un *sistem extern de evaluare externă a şcolilor*, în marea majoritate a ţărilor europene, operat de inspectorate.
- *Sistemul informaţional al educaţiei* care este deseori suplimentat cu cercetări empirice periodice (uneori numite cercetări de monitorizare a sistemului).

Sistemul eficace de guvernanţă descentralizată este alcătuit din combinarea de aşteptări ridicate, împuternicire, suport solid, şi responsabilitate profesională; dacă lipsesc oricare dintre aceste elemente, eficacitatea guvernanţei scade. În plus, după cum a fost reliefat de câteva ori, instrumentele individuale concepute pentru a asigura oricare dintre aceste solicitări trebuie să fie armonizate şi corelate în mod corespunzător. Ceea ce contează este întregul construct al guvernanţei, nu neapărat instrumentele considerate în individualitatea lor.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

CAPITOLUL 2 –
MOMENTE ALE DESCENTRALIZĂRII SISTEMULUI EDUCAŢIONAL ROMÂNESC. DOCUMENTE ŞI ASPECTE LEGISLATIVE.

Centralizarea educaţiei a mers în paralel cu fenomenul de creştere al populaţiei şi cu urbanizarea. Dezvoltarea oraşelor a făcut posibilă construcţia de şcoli care puteau oferi o gamă largă de cursuri şi facilităţi. Tehnologiile de printare avansate au redus costul cărţilor. Tehnologiile avansate din anumite sectoare de activitate cereau anumite deprinderi învăţate în cadrul şcolilor, oferind astfel mai multe posibilităţi tinerilor. Naţionalizarea şi competiţia economică între state a scos la iveală importanţa educaţiei cetăţenilor. Toate aceste dezvoltări din cadrul ţărilor au oferit motive plauzibile fenomenului de centralizare a controlului educaţiei.

Mai mult decât atât, povara finanţelor resimţită din cauza expansiunii rapide a educaţiei a fost preluată de guverne. În câteva ţări guvernele au creat o cerere foarte mare pentru educaţie de exemplu prin impunerea deţinerii unei diplome pentru anumite posturi şi în aceste fel cetăţenii au finanţat în mod voluntar şcolile guvernamentale şi non guvernamentale. Ţările în care guvernele nu au investit în educaţie au avut însă foarte mult de pierdut.

Educaţia a crescut astfel foarte mult în calitate în urma abilităţii de standardizare a conţinutului acesteia. Standardizarea a fost scoasă la iveală în urma specificaţiilor guvernului a ceea ce trebuiau şcolile să urmărească ca şi obiective, ce trebuia predat, cine trebuia să predea şi a modului în care şcolile aveau să fie finanţate. În majoritatea ţărilor, guvernele s-au bazat pe inspectori sau supervizori care asigurau implementarea regulilor. Ţările care nu puteau asigura această supervizare, au avut o calitate a educaţiei mult mai scăzută. Centralizarea a redus fenomenul de corupţie la nivel local.

Motivele care au stat la baza creării sistemului public de educaţie au fost justificate de cele mai multe ori în numele ştiinţei. Motivul ştiinţific dominant care a stat la baza sistemului naţional de educaţie a căutat

„cunoaştere" şi legi universale. Ştiinţa a promis descoperirea acelor principii comune, care aplicate corect vor genera aceleaşi rezultate pozitive în toate circumstanţele.

Ştiinţa a dezvoltat nu numai acest domeniu al cunoaşterii, dar a extins această cunoaştere şi asupra modului în care oamenii învaţă, asupra modului în care şcolile ar trebui organizate în vederea înlesnirii procesului de asimilare de cunoştinţe. Cercetătorii au comparat şcoli din interiorul ţărilor dar şi şcolile din ţări diferite pentru a obţine astfel cel mai eficient sistem de educaţie. Metodele aplicate au fost derivate, în cea mai mare parte, din cercetări efectuate asupra altor tipuri de organizaţii. În al doilea deceniu al sec. XX educaţia era supusă aceloraşi principii ca cele din „managementul ştiinţific" care era aplicat în corporaţiile puternice. Principiile standardizării care au făcut posibilă revoluţia industrială au fost aplicate în educaţie. Ştiinţa a „legitimat" astfel cele mai bune practici şi metode pe care şcolile trebuiau să le folosească.

Standardizarea şi birocratizarea au oferit structura mangerială a organizaţiilor educaţionale. Standardizarea s-a considerat a fi mai potrivită într-un sistem în care exista un singur corp de decizie, adică într-un sistem centrat pe guvernanţă. În vederea obţinerii unei calităţi şi a unei eficienţe cât mai ridicate prin standardizare, majoritatea sistemelor de educaţie au devenit din ce în ce mai centralizate. Din ce în ce mai multe decizii asupra multor domenii erau luate de din ce în ce mai puţine corpuri de decizie. De exemplu, numărul districtelor şcolare autonome din SUA a fost redus de la peste 200.000 înainte de 1850 la 30.000 în 1930. În America Latină, guvernele naţionale, care doreau cu ardoare să extindă fenomenul de educaţie au luat autoritatea din mâinile municipalităţilor.

Organizarea şi funcţionarea educaţiei a fost astfel, în foarte multe ţări înmânată unui singur corp guvernamental, de cele mai multe ori un minister al educaţiei. Ministerul, ca orice altă agenţie guvernamentală şi asemeni majorităţii corporaţiilor moderne, era organizat pe principiul birocraţiei. Termenul este în zilele noastre folosit, atunci când ne referim la toate aspectele negative legate de guvernele actuale, dar atunci, a fost dezvoltat pentru a explica realizările corporaţiilor industriale moderne. Acele realizări au fost atribuite următoarelor elemente:

– Diviziunea muncii în cadrul organizaţiilor pe poziţii, fiecare necesitând un număr limitat de sarcini şi activităţi;

– Specificarea în termen de obiective a sarcinilor care trebuiau îndeplinite de ocupanţii poziţiilor;

– Training-ul oferit ocupanţilor în vederea executării sarcinilor de muncă;

– Monitorizarea calităţii finale a produselor şi corectarea diviziunii muncii şi a specificărilor sarcinilor pentru a menţine un nivel ridicat al calităţii muncii.

În educaţie aceste elemente însemnau:

– Specificarea conţinutului care trebuia predat şi a procedurilor folosite;

– Training-ul profesorului în ceea ce priveşte curriculum-ului şi metodele de predare;

– Supervizarea performanţelor profesorilor şi a elevilor;

– Examinarea la sfârşitul ciclului pentru a determina nivelul gradului de învăţare.

În educaţie, la fel ca şi în cadrul industriei, deviaţiile de la principiile de bază ale organizaţiilor birocratice au dat naştere la eficienţă redusă şi calitatea slabă a produselor. Atunci când copiii nu au şcoli şi materiale de înaltă calitate, când profesorii nu sunt instruiţi în mod corespunzător şi când supervizarea nu corectează aceste deficienţe ale procesului de instruire, performanţa are de suferit. Impunerea de standarde a redus numărul de elevi care terminau ciclul. Dacă aceste standarde nu sunt impuse, nivelul de cunoaştere al absolvenţilor are de suferit. Într-o situaţie în care avem de-a face cu resurse limitate, eficienţa redusă înseamnă ca nu tuturor copiilor li se poate oferi un nivel acceptabil al calităţii educaţiei.

Această trecere în revistă este menită să ne reamintească că tot ce avem azi este rezultatul procesului de standardizare, făcut posibil prin intermediul fenomenului de centralizare. Dacă tot ce am achiziţionat de-a lungul timpului este rezultatul standardizării, cum se explică atunci fenomenul de descentralizare care monopolizează azi întreaga lume?

Există trei factori deosebit de importanţi care au trezit interesul pentru descentralizare începând cu 1970.

Mai întâi, dezbaterile politice din 1970-1980 au dus la dezintegrarea consensului kenynesist care favoriza guvernele centralizate. Un fenomen similar a avut loc în Rusia şi Europa de Est. Rezultatul a fost o reformulare şi o reducere a rolului guvernului şi o creştere a rolului pieţei.

Globalizarea economică şi financiară au slăbit autoritatea guvernamentală. Pe de o parte, organizaţiile naţionale au redus foarte mult semnificaţia termenului de suveranitate. Pe de altă parte, o trecere la luarea deciziilor de către piaţă (comunitate) a întărit grupurile locale.

În acelaşi timp, sistemele educaţionale din întreaga lume şi-au dublat şi apoi triplat efectivul. Creşterea numărului elevilor şi al profesorilor a îngrădit capacitatea birocraţiilor centralizate de a menţine calitatea.

Nemulţumirea publicului a dat naştere unor presiuni de mutare a autorităţii în cadrul grupurilor locale.

În final, dezvoltarea tehnologiilor de comunicare şi de transmitere a informaţiilor a făcut posibil controlul asupra sistemului, bazat pe un management descentralizat. O nouă paradigmă a mangementului orientată mai mult pe output-uri şi nu pe input-uri a crescut importanţa capacităţii locale de a lua decizii.

Acestea, dar şi alte motive care au stat la baza apariţiei acestor mişcări în favoarea descentralizării sunt enumerate în lista următoare de obiective.

Această listă de obiective ale descentralizării este bazată pe examinarea unor reforme. Descentralizarea a fost propusă pentru:

- Îmbunătăţirea educaţiei, de exemplu, prin:
  - creşterea numărului de input-uri ale fenomenului de şcolarizare;
  - creşterea calităţii input-urilor;
  - creşterea relevanţei programelor sau mai bine zis, adaptarea acestora intereselor locale;
  - creşterea gradului de inovaţie a acestor programe;
  - creşterea numărului de opţiuni disponibile studentului;
  - reducerea inegalităţilor în ceea ce priveşte accesul la o educaţie bazată pe calitate.
- Îmbunătăţirea operării sistemului de educaţie prin:
  - creşterea eficienţei alocării resurselor;
  - creşterea eficienţei utilizării resurselor;
  - creşterea gradului de adaptare al programelor la cerinţele de angajare.
- Schimbarea surselor şi a sumelor financiare disponibile educaţiei prin:
  - creşterea fondurilor disponibile pentru educaţie;
  - modificarea surselor de fonduri prin utilizarea mai multor grupuri sociale ca sursă de fonduri pentru educaţie.
- Dobândirea de beneficii ale guvernului central prin:
  - înlăturarea problemelor externe de pe umerii guvernului central;
  - înlăturarea problemelor birocratice;
  - înlăturarea poverii financiare de pe umerii guvernului central;
  - reducerea corupţiei la nivel naţional.
- Dobândirea de beneficii ale guvernului local prin:
  - creşterea veniturilor alocate educaţiei la nivel local;
  - creşterea capacităţii de decizie a guvernelor locale;

– îmbunătăţirea capacităţii guvernului central de a răspunde cerinţelor guvernelor locale;

– redistribuirea puterii politice dinspre centru înspre cei din afara centrului.

Aceste obiectve pot fi clasificate şi în alte moduri. O schemă utilizată frecvent face distincţie între:

• *motive politice* - practic există un entuziasm general de a utiliza, în luarea deciziilor publice, grupurile care afirmau ca fuseseră excluse anterior;

• *motive ale gradului de finanţare* - guvernele centrale nu pot face rost de finanţarea necesară;

• *motive de eficienţă* - argumentate de faptul că luarea deciziilor la nivel local va reduce costurile.

Este, de asemenea, posibil ca propunerile de reformă descentralizată să fie menite să distragă atenţia de la alte obiective. Majoritatea reformelor de descentralizare urmăresc de fapt o combinaţie a acestor motive. Este deci o problemă foarte complexă care necesită o analiză amplă a strategiei care se doreşte a fi urmărită, întrucât nu putem folosi acealeaşi tactici pentru toate obiectivele. De exemplu, modurile de creştere a eficienţei nu sunt compatibile cu cele de îmbunătăţire a performanţelor autorităţii locale. Ministerul central va fi deci de acord să sacrifice eficienţa pe termen scurt în ideea că poate până la urmă, guvernul local va fi mai eficient.

Propunerile de descentralizare de regulă afectează acele persoane sau grupuri care beneficiază de pe urma sistemului actual de guvernare. Ameninţarea poate fi una imaginară, dar propunerile de descentralizare mobilizează forţe de opoziţie masive. Este totuşi posibil să se construiască o strategie care atinge ţelul ministerului fără a afecta alte obiective.

Plângerile legate de centralizarea excesivă a procesului decisiv în educaţie, conţin critici aduse celor care iau deciziile. Descentralizarea înseamnă mutarea puterii de la unii factori de decizie la alţii. Toate propunerile pentru descentralizare pot fi clasate ca aparţinând uneia sau mai multor poziţii cu referire la cine este cel mai în măsură să ia deciziile. Cele trei poziţii sau puncte de vedere pot fi denumite:

1. Legitimitatea politică;
2. Experienţa profesională;
3. Eficienţa pieţei.

Diferenţa fundamentală dintre poziţii se referă la justificarea păstrării puterii. Aceste justificări sunt ideologice prin faptul că îşi au rădăcinile în valori şi credinţe şi nu fac referire la fapte. Dată fiind această încărcătură ideologică aceste poziţii sunt rar prezentate în dezbateri publice legate de

descentralizare. Discuţia este în schimb despre decizii tehnice izolate. Uneori, în consecinţă, reformele conţin elemente contradictorii şi produc rezultate contrare intereselor propunătorilor lor. Reformele care corespund fiecareia dintre cele trei justificări diferă atât din punct de vedere al gradului cât şi al tipului de eficienţă.

Discuţia următoare defineşte fiecare poziţie în raport cu grupul de actori sociali căruia i s-a dat autoritatea de a conduce educaţia; compară această poziţie cu celelalte două; dezbate nivelul sistemului la care această autoritate poate fi localizată; trece în revistă cerinţele pentru conducere şi discută impactul asupra participării comunităţii în procesul de decizie.

Prin raportare la legitimitatea politică, această poziţie legitimează guvernarea educaţiei de persoane care au fost selectate printr-un proces politic care permite unor grupuri din societate să îşi exprime preferinţele. Procesul de selecţie este deseori conflictiv. Cei selectaţi nu sunt neapărat experţi în educaţie sau guvernare. Autoritatea este inerentă poziţiei şi nu atribuţiilor speciale ale ocupantului poziţiei. Acţiunile sunt corecte deoarece autoritatea este cea care le intreprinde şi nu pentru că sunt conform cunoştinţelor experţilor.

Propunerile pentru descentralizare stimulate de o grijă pentru legitimitatea politică sunt deseori legate de cerinţe democratice, ca atunci când şcolile sau sistemele educaţionale sunt guvernate direct de către comunităţi (locale, regionale, naţionale) sau de către reprezentanţii lor aleşi. Acesta este modul în care a început educaţia în America şi este obiectivul reformelor recente din Australia şi Noua Zeelandă. In aceste sisteme membrii comunităţii au autoritatea finală în privinţa deciziilor legate de toate aspectele legate de educaţie, inclusiv curriculum (dar cu excepţia profesiilor instrucţionale). Profesori profesionişti sunt angajaţi şi concediaţi de membrii comunităţii aleşi polititc. În alte ţări cum ar fi Colombia, El Salvador şi Regatul Unit exită o formă limitată a controlului comunităţii, de exemplu rezervarea dreptului de control asupra curriculum-ului profesioniştilor.

Distincţia importantă legată de descentralizarea bazată pe Legitimitate politică sau expertiză profesională nu se referă la faptul că guvernarea este democratică sau nu, ci dacă guvernarea este legitimată de expertiză sau de dreptul politic. Unele ţări, de altfel foarte democratice şi cu nivele locale de participare în politică foarte ridicate (de exemplu, Ţările Scandinave), acordă controlul şcolilor profesorilor profesionişti care se bucură de o autonomie considerabilă (OECD, Centrul pentru cercetare educaţională şi inovaţie, 1995). În alte ţări (cum ar fi câteva state şi oraşe din SUA)

reformele au căutat să reducă controlul formatorilor profesionişti prin acordarea autorităţii comunităţilor locale (Lewis şi Nakagawa, 1995).

Nu toate formele de descentralizare rezultă într-o accentuată democraţie politică. Mutarea controlului de la ministerele centrale la districte sau chiar şcoli poate creşte participarea directorilor sau profesorilor în luarea deciziilor, fără creşterea participării cetăţenilor. De exemplu, în Regatul Unit reforma „Thatcher" a mutat controlul de la autorităţile locale de educaţie în şcoli, în care directorii de şcoală şi directoarele au avut tendinţa de a domina (Whittyand Seddon, 1994).

Propunerile de transfer de la profesionişti către controlul politic al educaţiei dau semnalul de pierdere a încrederii publice în expertiza profesională. În măsura în care câteva ţări au o experienţă anterioară cu guvernarea non-profesională în învăţământ, schimbarea este mai degrabă orientată spre depărtarea de ceea ce nu s-a reuşit, decât faţă de ceea ce s-a dovedit eficient.

În America Latină, reformele legitimităţii politice au transferat responsabilitatea managerială către stat şi guvernarea municipală. Guvernului statal i s-a dat controlul asupra educaţiei primare şi secundare în Argentina şi Mexic. Brazilia şi Columbia împart controlul educaţiei între oficialii aleşi în guvernările statale şi oficialii aleşi în administraţia municipală. În Columbia profesorii sunt angajaţi şi plătiţi de către stat, iar administraţia municipală are controlul asupra tuturor celorlalte apecte legate de operarea şcolilor. Primarii aleşi şi consiliile pe care le aleg, exercită controlul. În Ghana, consilii districtuale alese supervizează deciziile directorilor asupra educaţiei la nivelul districtelor. Australia şi Israel au creat consilii alese la nivel de district.

O serie de reforme ale legitimităţii politice au construit unităţi de guvernare la nivel de şcoală. În oraşul Chicago (450000 studenţi) părinţii şi rezidenţii au autoritate asupra personalului didactic în şcolile locale. Un consiliu guvernează fiecare şcoală prin zece membri aleşi de către semenii lor: şase părinţi, doi profesori şi doi membri ai comunităţii şi directorul. Consiliul poate angaja şi concedia directori şi profesori, poate alege curriculum-ul, disciplinele studenţilor şi poate fixa orarul. Şcolilor li se acordă un buget bazat pe numărul de înscrişi şi au autonomie totală în privinţa cheltuirii acestuia.

În Noua Zeelandă, fiecare şcoală este condusă de propriul consiliu de reprezentanţi aleşi, în care membrii comunităţii predomină. Aceste consilii pot angaja sau concedia personal, dar salariile sunt fixate naţional. Consiliile aleg sau dezvoltă curriculum-ul (în scopul obiectivelor naţionale), fixează

limba în care se predă, aleg sau dezvoltă materiale instrucţionale incluzând texte, şi ordonează blocurile de fonduri de la guvernarea naţională. Ministerul, prin teste naţionale de competenţă, evaluează performanţele şcolii. Ministerul naţional supervizează toate şcolile. Consiliile aleşilor au autonomie completă în modul în care conduc şcolile dar ministerul îşi rezervă dreptul de a interveni dacă performanţele nu ating standardele specificate în antrepriză (Perris, 1998).

Începând cu 1991 în Nicaragua s-au stabilit consilii de guvernare în toate şcolile publice. Membrii includ directorul, profesori, părinţi şi studenţi. Numărul membrilor variază în funcţie de mărimea şcolii. O şcoală cu mai puţin de 500 de studenţi are 9 membrii: directorul, un profesor desemnat de consiliul profesoral, cinci părinţi şi doi studenţi (unul ales de către studenţi şi unul de către părinţi). Ministerul deţine controlul asupra curriculum-ului şi asupra certificării profesorilor, dar şcolile au autonomie în angajarea şi concedierea atât a directorului cât şi a administratorilor, fixarea orarului, alegerea metodelor de instructaj, alegerea cărţilor, fixarea onorariului voluntarilor, fixarea şi administrarea bugetului şcolii.

Unele reforme sunt modele mixte de expertiză profesională şi legitimitate politică. De exemplu, în statul american Kentucky, consiliile şcolare alese sunt compuse din trei profesori, directorul şi doi părinţi aleşi dintre membrii comunităţii. În cele mai multe cazuri profesorii prevalează în decizii critice. Unde puterea este împărţită, însă, părinţii participă în decizii referitoare la buget şi probleme de instructaj.

Succesul managementului la nivel de şcoală într-un sistem bazat pe legitimitate politică depinde de abilitatea administratorilor şcolilor (la nivel de district şi şcoală) de a menţine implicarea comunităţii în luarea deciziilor. Multe comunităţi sunt eterogene. Dacă un grup comunitar este în măsură să domine un consiliu sau adunare şcolară până la excluderea celuilalt grup, atunci experimentul îşi pierde caracterul democratic. Adjudecarea între grupurile comunitare concurente devine o problemă primordială a administratorului. Rolul directorului se schimbă, de la profesor principal sau mediu de comunicare cu centrul, la dezvoltator de comunitate.

Toate aceste reforme sunt bazate pe premisa că persoane care nu sunt profesionişti în educaţie pot guverna şcolile eficient. În practică, toate reformele încep cu un grad de prudenţă, extinzându-şi autoritatea gradual către comunităţi pe măsură ce îşi demonstrează capacitatea de a guverna. Unele sunt concepute ca oportunităţi pentru comunităţi de a învăţa să guverneze. În Noua Zeelandă, de exemplu:

„În orice moment 20000 de oameni (în principal părinţi) învaţă să

fixeze politici pentru administrarea proprietăţii, a personalului, finanţelor şi curriculum-ului [...]" şi să „creeze medii de învăţare în centre destinate copiilor, în şcoli şi în alte instituţii" (O'Rourke în Perris, 1998).

Participarea membrilor comunităţii variază pe o scară, de la implicarea în luarea deciziilor unde profesioniştii au o cunoaştere specială limitată până la activităţi care implică centrul expertizei profesionale. Multe reforme legitimate politic (de exemplu, în Columbia) încep cu transferul de autoritate şi responsabilitate asupra clădirilor. Următorul pas este adesea autoritatea asupra exerciţiului bugetar (pe care în mod tipic, profesioniştii locali nu l-au controlat niciodată).

Următorul pas este transferul autorităţii de a face bugete, care este legat de deciziile asupra numărului şi tipului de personal de angajat şi apoi autoritatea de a-i angaja şi concedia. În El Salvador asociaţiile părinteşti din şcolile din programul EDUCO au dreptul să angajeze profesori (din liste cu candidaţi calificaţi propuşi de guvernarea centrală) şi le pot refuza prelungirea contractului la sfârşitul anului şcolar. Unul dintre obiectivele acestei politici este de a creşte prezenţa profesorilor (Banca Mondială, 1994).

Ultimul nivel de guvernare a comunităţii este luarea deciziei referitoare la curriculum. Până acum, aproape toate guvernele centrale care urmăresc descentralizarea prin legitimitate politică au reţinut controlul asupra conţinutului curriculum-ului. Toate au specificat obiectivele educaţionale pe care unităţile locale trebuie să le urmărească. Grija exprimată, este aceea că educaţia continuă să contribuie la identitatea naţională şi la integrare. Aici însă, retorica este contrazisă de practică. Nici unul dintre sistemele de evaluare propuse de centrele guvernamentale nu evaluează dacă şcolile produc cetăţeni loiali sau contribuie la integrarea naţională.

Profesorii au un set diferit de griji faţă de cele ale ministerului central în ceea ce priveşte reformele legitimităţii politice. La nivel local, profesorii se opun implicării comunităţii în deciziile de angajare şi concediere. Problema exprimată este aceea că profesorii vor fi supuşi presiunilor din partea unor părinţi şi politicieni. În cele mai multe cazuri, sindicatul profesorilor s-a opus controlului comunităţii asupra bugetului şi salariilor. La nivelul ministerelor, profesioniştii au control restrâns non-profesional asupra curriculum-ului şi a materialelor instrucţionale.

Descentralizarea în educaţie presupune *redistribuirea răspunderii publice, a autorităţii decizionale şi a responsabilităţilor*, pentru funcţii educaţionale, de la nivel central către nivelul local.

Descentralizarea presupune participarea părinţilor, ONG-urilor, mediul de afaceri, asociaţiilor profesionale, partenerilor sociali (reprezentanţilor

societăţii civile) la procesul de luare a deciziilor.

Descentralizarea în educaţie reprezintă procesul de *transfer al competenţelor decizionale* de la nivelurile centrale către cele locale, pentru a apropia decizia de beneficiarii serviciului public de educaţie. Deasemenea, descentralizarea presupune şi *participarea factorilor non-administrativi* (părinţi, societate civilă, mediul de afaceri, asociaţii profesionale etc.), în procesul de luare a deciziilor.

Descentralizarea în invăţământul preuniversitar reprezintă transferul de autoritate, responsabilitate şi resurse către unităţile de învăţământ şi comunitatea locală, în ceea ce priveşte luarea deciziilor şi a managementului general şi financiar.

Descentralizarea nu trebuie considerată un scop în sine. Ea are menirea creării unui sistem de învăţământ organizat, administrat şi finanţat conform rigorilor europene şi se înscrie în strategia naţională de descentralizare în ce priveşte asigurarea calităţii procesului instructiv-educativ, accesului liber, egal şi deplin al tuturor tinerilor la actul educaţional, adecvarea ofertei educaţionale la interesele şi nevoile beneficiarilor direcţi şi indirecţi.

În ceea ce priveşte eficienţa descentralizării, aceasta trebuie să apară obligatoriu în valoarea adăugată în educaţie, materializată prin absorbţia absolvenţilor în societate având la bază competenţele profesionale dobândite pe parcursul şcolii şi în funcţie de necesarul forţei de muncă la nivel local, naţional şi internaţional.

Procesul descentralizării este conceput astfel încât să asigure o repartizare clară şi echilibrată a puterii de decizie între reprezentanţii comunităţilor locale sau regionale şi cei de la nivel naţional. Din această cauză, procesul descentralizării trebuie să decurgă fără dezechilibre în organizarea, conducerea şi susţinerea sistemului de învăţământ de la nivel naţional. Monitorizarea, controlul şi evaluarea se poate face atât de comunităţile locale cât şi de instituţiile şi organismele guvernamentale de specialitate tocmai, datorită descentralizării deciziei.

Astfel, datorită acestui model propus pentru descentralizare, se ajunge la calitatea serviciilor educaţionale, promovându-se accesul liber la educaţie.

Demersul dinamic al descentralizării, prin utilizarea eficientă a resurselor, asigură calitatea în educaţie prin implicare, gândire strategică şi control.

Modelul de descentralizare propus, conferă şcolii rolul de principal factor de decizie, dar asigurând în acelaşi timp participarea şi consultarea tuturor actorilor sociali interesaţi.

Acţiunile guvernamentale în ceea ce priveşte modernizarea învăţământului

preuniversitar şi al compatibilizării acestuia cu sistemele de învăţământ europene, iniţiate şi realizate în perioada 1997-2004, au avut ca finalitate aplicarea unor acte normative. Acestea au făcut posibil transferul unor responsabilităţi şi atribuţii ce făceau referire atât la conţinut şi structură, reţea, administrare şi finanţare, dar şi politici în compartimentul resurse umane, de la nivel central, până la unităţile de învăţământ şi consiliile locale.

Din pacate, în perioada avută în vedere şi amintită mai sus, descentralizarea nu a avut parte de cele mai consecvente şi coerente decizii.

În 2004, prin HG nr. 1942/2004 s-a format un eşantion- pilot format din 8 judeţe. Aici, descentralizarea la nivelul sistemului de finanţare şi administrare a unităţilor de învăţământ s-a realizat conform Legii nr. 354/2004 de modificare şi completare a Legii învăţământului nr. 84/1995 şi Legii nr. 349/2004 de modificare şi completare a Statutului Personalului Didactic.

Transferul de decizie de la nivelul central la cel local s-a desfăşurat pe diversele domenii ale sistemului – curriculum, resurse, administrarea unităţii de învăţământ, politici de personal et.c, în ritmuri diferite. Dar datorită cadrului legislativ care prezintă unele prevederi contradictorii, au apărut unele disfuncţionalităţi şi incoerenţe.

Conceput pe două componente, Curriculum Naţional din ţara noastră cuprinde: curriculum nucleu, curriculum la decizia şcolii. Curriculum nucleu corespunde trunchiului comun, iar cel la decizia şcolii se adaptează în funcţie de nevoile şcolii, el mai fiind numit şi curriculum în dezvoltare locală, dacă ne referim la învăţământul tehnic şi profesional.

Schimbările survenite în planurile de învăţământ, a dus la modificarea raportului dintre cele două componente, ajungându-se astfel la o diminuare a curriculum-ului la decizia şcolii.

În stabilirea acestui tip de Curriculum la decizia şcolii, de foarte multe ori, se ţine cont de posturile didactice, intenţionându-se menţinerea sau vacantarea acestora, ignorându-se opţiunile elevilor sau cele ale părinţilor, agenţilor economici sau ale comunităţii. Analizând situaţiile concrete, se constată că ponderea acestui curriculum este destul de redusă neexistând în distrubuire o logică clară .

Chiar dacă există o agenţie specializată, care ar trebui să aibă rolul de a elabora şi revizui curriculum-ul, totuşi acesteia i se atribuie doar responsabilitatea de avizare a documentelor propuse de Comisiile Naţionale înfiinţate la nivelul Ministerului Educaţiei, acestea fiind cele care elaborează programele şcolare şi planurile de învăţământ, iar ministerul cel care le

aprobă prin ordin de ministru.

Deci, Ministerul Educaţiei are dublu rol de a constitui comisiile de elaborare şi de a aproba produsul acestor comisii.

Manualele şcolare, pentru a putea fi utilizate în şcoli, trebuie şi sunt aprobate de Ministerul Educaţiei, pe baza unor criterii care vizează calitatea conţinutului şi preţul. Ministerul Educaţiei achiziţionează prin licitaţie publică manualele, pe baza comenzilor făcute de profesori (din lista aprobată) şi centralizate de ISJ. Ministerul Educaţiei contractează direct editurile pentru procurarea manualelor (deci alocarea resurselor pentru manuale este centralizată); aceasta situaţie conduce la cazuri în care, preţul manualelor prevalează în faţa calităţii acestora.

În prezent funcţionează două agenţii independente : una pentru manuale şi una pentru curriculum. Deşi cele două agenţii ar trebui să-şi coreleze activitatea, ele nu reuşesc întotdeauna să facă acest lucru în mod eficient.

În ceea ce priveşte evaluarea, Serviciul Naţional de Evaluare şi Examinare (SNEE) elaborează subiectele pentru teste şi examene, ISJ-urile şi centrele de testare / examinare / evaluare din şcoli le administrează, Ministerul Educaţiei fiind singurul responsabil pentru elaborarea metodologiilor.

Şi în ceea ce priveşte acordarea certificării în pregătirea profesională există contradicţii. Contrar normelor europene EN 45013, în România, evaluarea este realizată de personalul didactic care nu este întotdeauna certificat să realizeze această activitate, chiar dacă tot ei sunt cei care asigură formarea.

Pornind de la analiza situaţiei demografice, până la nivelul clasei a VIII-a, şcolile înaintează ISJ-urilor, conform unor proceduri curente, propunerile planurilor de şcolarizare. Acestea le analizează în vederea aprobării.

ISJ are rolul de a permite accesul la educaţie tuturor şcolarilor, realizând corespondenţa dintre locurile aflate în instituţiile de învăţământ şi numărul de elevi înmatriculaţi.

În general vorbind, planurile de şcolarizare sunt încă raportate la situaţia existentă: filiere, norme didactice, profiluri şi specializări. Deşi consilierea şi orientarea şcolară şi profesională ar trebui să joace un rol deosebit de important, putem spune că la nivelul necesar nu îşi face simţite efectele.

Deoarece deciziile se iau încă de forurile superioare de organizare a învăţământului – ISJ sau Ministerul Educaţiei în ceea ce priveşte cifrele de şcolarizare, structurarea filierelor, a profilurilor şi a specializărilor, în acest

BCU CLUJ CENTRU UNIVERSITAR LIBRARY

caz nu se poate vorbi despre descentralizare, ci din contră de o centralizare la un grad înalt.

În ceea ce priveşte politicile referitoare la reţeaua şcolară, din anul 2004, au fost adoptate mai multe acte normative care au introdus unele prevederi care permit includerea structurilor şcolare cu număr mic de elevi în acele unităţi de învăţământ cu personalitate juridică, deoarece, acestea s-au dovedit a fi ineficiente pentru managementul financiar şi administrativ, ele având în faţa autorităţilor publice locale, o slabă capacitate de dialog.

Aceste cauze atrag după sine necesitatea implicării autorităţilor publice locale la toate deciziile ce trebuiesc luate la înfiinţarea, reorganizarea şi restructurarea unităţilor de învăţământ. Totodată, este necesar ca Ministerul Educaţiei să îţi asume doar responsabilitatea de a autoriza şi acredita funcţionarea conform normelor legale, precum şi evaluarea calităţii educaţiei.

De asemenea, Ministerul Educaţiei, poate aproba la propunerea ISJ, înfiinţarea şi închiderea şcolilor, ce aparţin instituţiilor de învăţământ post-obligatoriu, pentru celelalte, ISJ-ul fiind cel care poate lua deciziile.

Aşa cum apare stipulat în lege, patrimoniul şcolilor ce cuprinde terenurile şi clădirile aparţine domeniului public al comunelor, oraşelor şi municipiilor şi se află în administrarea consiliilor locale / judeţene din raza teritorială în care îşi desfăşoară activitatea, finanţarea asigurându-se de la bugetele locale. Excepţie fac judeţele-pilot, unde administrarea şi execuţia bugetară se realizează la nivelul şcolii, în comparţie cu restul cazurilor, unde administrarea curentă a patrimoniului şi a fondurilor şcolii se realizează la nivelul consiliilor locale.

Finanţarea şcolilor nu este în concordanţă cu obiectivele stipulate în planurile de dezvoltare instituţională, care, la rândul lor se află în concordanţă cu planurile de dezvoltare ale comunităţii. Decizia care vizează priorităţile de dezvoltare ale şcolii nu include întotdeauna participarea administraţiei publice locale, de unde vin sursele de finanţare, cu excepţia judeţelor-pilot.

În componenţa consiliilor de administraţie din şcoli, cea mai mare pondere este dată de angajaţii unităţii de învăţământ: în primul rând cadrele didactice, la care se alătură contabili, secretari-şefi etc. Toată această structură este completată de membri din comunitatea locală, care în momentul de faţă este simbolic prezentă, prin doi reprezentanţi: unul din partea comitetului de părinţi şi unul din partea agenţilor economici.

Numirea în funcţie a directorului unităţii se face în exclusivitate de către ISJ şi Ministerul Educaţiei. Legile nr. 354/2004 şi nr. 349/2004 de

modificare şi completare a Legii învăţământului nr. 84/1995 şi Statutului Personalului Didactic au venit, odată cu intrarea lor în vigoare cu schimbări semnificative în ceea ce priveşte constituirea consiliului de administraţie al şcolii(modul de alegere, structura lui). Datorită aplicării acestor legi, în momentul de faţă, situaţia este diferită, în sensul că, 40-50% reprezintă persoanele desemnate din partea consiliului local, primarului, părinţilor şi agenţilor economici. Numirea directorului se face de această dată doar cu avizul consiliului de administraţie al şcolii şi al consiliului local. Dar şi aceste prevederi din lege nu elimină unele contradicţii. În lege este stipulat că şcoala este o instituţie ce aparţine comunităţii locale, ea fiind cea care are calitatea de proprietar şi administrator al patrimoniului şcolii, directorul sau ordonatorul de credite fiind numit de ISJ sau Ministerul Educaţiei. Tot în lege apare şi prevederea prin care directorul şcolii, care este preşedintele consiliului de administraţie, ar trebui să aplice deciziile luate în consiliului de administraţie, deoarece şcoala este condusă de acest consiliu de administraţie. În continuare în componenţa consiliului de administraţie intră în majoritate cadrele didactice care împiedică într-un fel participarea la decizie a membrilor din afara şcolii, aceşti membri reprezentaţi prin cadrele didactice, conform legii au ca atribuţii instruirea şi educaţia, nu conducerea, administrarea şi finanţarea unităţilor de învăţământ.

Gradul în care personalul didactic îşi îndeplinesc responsabilităţile privind educarea elevilor precum şi calităţile profesionale ale acestora, produc efecte covârşitoare. Chiar dacă cei interesaţi de calitatea actului educativ sunt comunitatea locală şi conducerea şcolii, momentan, ei nu au dreptul de a decide asupra numirii, normării şi salarizării personalului didactic.

Responsabili pentru modul în care se realizează procesul instructiv-educativ sunt în primul rând conducerile de şcoli, de selecţia, angajarea şi eliberarea personalului didactic răspunde Ministerului Educaţiei şi ISJ, dar în ceea ce priveşte salarizarea şi normarea personalului didactic sunt stabilite reguli stricte prin lege, iar cei care conduc şcoala nu au posibilitatea să raspundă nevoilor de mobilitate, de stimulare a personalului didactic care obţine performanţe deosebite sau de schimbare curriculară.

Pentru a elimina toate aceste contradicţii trebuie să se creeze un cadru legislativ prin care să se dea posibilitatea celor care conduc şcoala, respectiv directorului, consiliului de administraţie puterea de a decide în legătură cu angajarea sau eliberarea din funcţie şi motivarea şi evaluarea personalului didactic, toate acestea fiind posibile în condiţiile în care se respectă strict metodologiile elaborate de MECTS.

Dezvoltarea sau formarea profesională a personalului din sistemul de învăţământ nu coincide de cele mai multe ori cu nevoile şi interesele cadrelor didactice, managerilor sau beneficiarilor instituţionali . Acest proces este încă centralizat, poate şi din cauza faptului că nu există un sistem de depistare a nevoilor de formare a personalului didactic. De asemenea, nu există un sistem care să fundamenteze investiţiile şi programenle din acest domeniu.

Acordarea gradelor didactice, este, de asemenea, un sistem centralizat. El nu se află în concordanţă cu competenţele profesionale, pedagogice şi manageriale ale cadrelor didactice.

Conform Legii nr. 354/2004 pentru modificarea şi completarea Legii învăţământului nr. 84/1995 şi metodologiile de aplicare a prevederilor acesteia, fondurile alocate unităţilor de învăţământ şi din bugetele locale au ca bază de calcul costul standard per elev sau preşcolar, ţinându-se cont de anumiţi indicatori fizici de consum, pe nivele şi filiere de învăţământ.

De asemenea, se iau în calcul, la alocarea fondurilor şi indicatorii de corecţie. Alături de costul standard per elev, aceşti indicatori ţin seama de densitatea elevilor din zonă, de unele dezavantaje de ordin economic şi social, de ponderea în diferite instituţii de învăţământ a elevilor aparţinând unor minorităţi naţionale etc.

Introducerea indicatorilor de alocare duce la evitarea folosirii costurilor medii istorice sau a numărului de personal didactic ca indicatori exclusivi de fundamentare a necesarului de fonduri pentru învăţământ, precum şi de alocare arbitrară a fondurilor către şcoli.

Prin lege se menţionează că singura responsabilitate pentru finanţarea învăţământului pe care o are bugetul de stat este pentru cheltuielile de personal, burse şi manuale. Prin intermediul consiliilor judeţene, fondurile ajung în bugetele locale. Actele normative adoptate în anul 2004, face ca sistemul de finanţare să prezinte anumite limite de disfuncţionalităţi, şi anume:

→distribuirea fondurilor de către bugetul de stat înspre bugetele locale nu ia în calcul costurile-standard şi indicatorii de corecţie, deoarece fondurile aparţin burselor şi cheltuielilor de personal;

→deoarece normarea şi salarizarea sunt determinate prin lege respectând gradele şi tranşele de vechime a personalului didactic, duce la disfuncţionalităţi în acordarea salariilor, chiar dacă fondurile vin dinspre consiliile locale;

→alocarea fondurilor de la bugetul de stat către bugetele

locale acordă consiliilor judeţene statutul de verigi intermediare care ar putea duce la îngreunarea şi/sau alterarea modului în care se repartizează obiectiv fondurile;

→calculul şi fundamentarea costurilor standard şi a indicatorilor de corecţie, se aplică conform metodologiei elaborată de Consiliul Naţional pentru Finanţarea Învăţământului Preuniversitar de Stat. În prezent ea se foloseşte în judeţele-pilot, doar ca instrument de simulare şi nu răspunde în totalitate criteriilor de alocare fixate de lege şi în primul rând al criteriilor de calitate şi performanţă educaţională;

→sistemul actual de fundamentare a proiecţiilor bugetare şi alocare a fondurilor nu este corelat cu un sistem de culegere, transmitere şi prelucrare a datelor din care să reiasă rezultate obiective şi sigure în legătură cu gradul de finanţare al fiecărei instituţii în parte şi cu nevoile ei reale de fonduri.

Recunoscând aceste disfuncţii, se preconizează, conform strategiei de descentralizare a învăţământului preuniversitar, apariţia unui proces de perfecţionare şi finalizare până în anii 2008-2010. Astfel, se va realiza transferul de decizie, responsabilitate şi resurse în ceea ce priveşte organizarea, administrarea şi finanţarea activităţii unităţilor de învăţământ, de la nivel central la nivelul şcolilor.

2.1. REZULTATE AŞTEPTATE ALE PROCESULUI DE DESCENTRALIZARE

1. *Eficientizarea activităţii şi creşterea performanţelor instituţiilor educaţionale*; se poate realiza la nivel central - printr-un proces de degrevare de sarcinile de administrare curentă şi îndreptarea atenţiei pe elaborarea şi urmărirea implementării politicilor educaţionale; la nivel local – prin sporirea responsabilizării comunităţii locale şi a şcolii; la nivelul unităţii de învăţământ – prin întărirea autonomiei şi a capacităţii de a administra resursele financiare şi umane;

2. *Democratizarea sistemului educaţional* prin implicarea comunităţii şi a celorlalţi beneficiari ai actului educativ în luarea deciziilor şi în asigurarea calităţii bazată pe autoevaluare, evaluare externă şi responsabilitate publică. Mecanismele decizionale şi de consultare vor include în egală măsură structurile sistemului de educaţie, şi partenerii externi sau beneficiarii serviciilor educaţionale;

3. *Asigurarea transparenţei* în fixarea deciziilor şi în administrarea fondurilor publice alocate educaţiei;

4. *Asigurarea accesului şi a echităţii în educaţie* prin distribuirea fondurilor ţinând cont de costurile per elev. Descentralizarea va face posibilă o apropiere de specificul fiecărei comunităţi, va încuraja intervenţiile ce pun accent pe problemele locale: diferenţierea culturală şi etnică, incluziunea, discrepanţele socio-economice;

5. *Creşterea relevanţei ofertei de servicii educaţionale* prin asigurarea unei mai bune corelări cu nevoile locale, cu diversele situaţii şi probleme ale comunităţilor, cu nevoile şi interesele individuale ale elevilor;

6. *Încurajarea inovaţiei, a responsabilităţii profesionale şi a răspunderii publice* la nivelul personalului didactic, al directorilor şcolari şi al elevilor, prin transferul puterii de decizie la nivel de şcoală. Este vorba de execuţia bugetară şi politicile de personal, dar şi de modificarea ponderii curriculum-ului la decizia şcolii. Odată cu această schimbare se va ajunge la o îmbunătăţire a situaţiei în ceea ce priveşte alocarea resurselor, stimularea parteneriatului în educaţie şi diversivicare a funcţiilor educaţionale .

2.2. PRINCIPIILE PROCESULUI DE DESCENTRALIZARE

1. *Răspunderea publică.* Toate instituţiile şi organizaţiile care participă la realizarea serviciilor educaţionale, indiferent de statutul lor juridic, vor fi răspunzătoare, în mod public, pentru calitatea serviciilor educaţionale oferite, în raport cu funcţiile şi responsabilităţile care le revin.

2. *Autonomia instituţională.* Descentralizarea are ca scop dezvoltarea autonomiei instituţionale, a capacităţii şcolii de a lua singură decizii pertinente.

3. *Apropierea centrului de decizie de locul actului de educaţie* pentru a conferi consistenţă deciziei şi pentru a responsabiliza actorii la nivel local.

4. *Transparenţa actului decizional,* bazat atât pe accesul cetăţenilor la tot ceea ce înseamnă informaţie publică, cât şi pe participarea celor interesaţi la luarea deciziei.

5. *Valorizarea resursei umane.* Atât profesia didactică, cât şi resursa umană trebuie să fie recunoscută ca element esenţial al dezvoltării comunitare. Din cauza aceasta se va acorda o importanţă mult mai mare formării iniţiale şi continue, precum şi dezvoltării profesionale a cadrelor didactice. La nivelul şcolii, managementul educaţional trebuie perfecţionat treptat pentru a reuşi să-şi exercite cum trebuie funcţiile care îi revin.

6. *Subsidiaritatea*, care face referire la complementaritate în transferul şi asumarea responsabilităţii decizionale la nivel local, pentru a reduce distanţa dintre decizia luată şi cei care sunt direct interesaţi şi influenţaţi de aceasta.

7. *Diversitatea culturală şi etnică*. La nivelul unităţilor de învăţământ, vor fi încurajate acţiunile de identificare a unor grupuri socio-culturale care aparţin comunităţii respective.

8. *Abordarea serviciului educaţional în manieră etică*, prin respectarea codurilor deontologice pentru cadrele didactice, precum şi pentru cei din sistemele de control, asigurarea calităţii şi management.

2.3. PROPUNERI DE DESCENTRALIZARE: DOMENII ŞI FUNCŢII

1. Curriculum

Descentralizarea curriculară are ca obiectiv principal accentuarea relevanţei şi adecvarea ofertei educaţionale care trebuie să fie în concordanţă cu nevoile şi interesele comunităţii locale şi ale şcolarilor. Creşterea graduală şi diferenţiată este cel mai important instrument prin care se hotărăşte ponderea curriculum-ului la decizia şcolii (CDŞ) în cadrul curriculum-ului naţional, desigur, ţinându-se cont de nivelul de învăţământ. Cu toate acestea, proporţia CDŞ, pragul minim şi maxim de ore acceptate vor fi reglementate de Ministerul Educaţiei, la propunerea făcute de instituţiile sale specializate.

Deci, în structurarea ofertei curriculare, factorii locali vor avea mai multă libertate ţinând seama de:

a) nevoia locală de pregătire prin calificare a forţei de muncă necesare pe piaţă;

b) potenţialul de dezvoltare a zonei şi a şcolii;

c) resursele materiale şi umane puse la dispoziţia unităşii de învăţământ;

d) nevoile şi interesele şcolarilor;

e) derularea de parteneriate educaţionale (şcoală / mediul de afaceri / comunitate) pentru asigurarea instruirii practice a elevilor în condiţii optime;

f) diversitatea culturală a comunităţii locale.

Disciplinele din trunchiul comun existente în planurile cadru şi programele şcolare vor fi elaborate de Consiliul Naţional pentru Curriculum, care este agenţia profesională specializată din cadrul Ministerului Educaţiei pentru acest domeniu. Pentru învăţământul profesional şi tehnic situaţia se schimbă, deoarece aceste atribuţii revin Centrului National de dezvoltare a

invatamantului profesional si tehnic. Ministerul Educaţiei aprobă planurile de învăţământ şi programele şcolare, iar curriculum-ul la decizia şcolii va fi reglementat, în termeni de ore, la nivelul planurilor de învăţământ, iar programa şcolară se va elabora la nivelul şcolii şi va trebui să primească avizul consiliul de administraţie. Există unele condiţii ce se impun şi anume că oferta de curriculum la decizia şcolii trebuie să cuprindă minimum dublul numărului de ore alocat CDŞ prin planurile de învăţământ. Conform reglementărilor în vigoare, această ofertă trebuie adusă la cunoştinţa, elevilor / părinţilor înainte aplicare, pentru ca aceştia să-şi poată exprima opţiunile în funcţie de preferinţe.

În urma evaluării calităţii ştiinţifice şi pedagogice, Ministerul Educaţiei va aproba manualele şcolare precum şi compatibilitatea cu programele şcolare aflate în vigoare. Tot ministerul va publica regulat catalogul manualelor şcolare aprobate şi va facilita, prin Casele Corpului Didactic, accesul cadrelor didactice din fiecare şcoala la consultarea acestora.

Manualele vor fi selectate de către cadrele didactice, în cadrul comisiilor de la nivelul şcolii, cu consultarea elevilor şi/sau a părinţilor.

Achiziţia se face în urma centralizării opţiunilor la nivelul şcolii, iar fondurile necesare achiziţiei vor fi asigurate de la bugetul de stat, prin bugetul şcolii.

În aceste noi condiţii se are în vedere o abordare strategică care presupune unirea Consiliului Naţional pentru Curriculum cu Consiliul Naţional pentru Aprobarea şi Difuzarea Manualelor.

2. Resurse umane

Managementul resurselor umane în învăţământ se reglementează la nivel naţional folosindu-se actele normative şi se realizează prin exercitarea descentralizată a următoarelor funcţii:

1. Asigurarea resurselor umane

a. Formare iniţială şi certificare;
b. Planificare;
c. Recrutare, selecţie şi angajare;
d. Încetarea relaţiilor de muncă.

2. Motivarea

a. Normare şi salarizare;
b. Acordarea de stimulente financiare şi sancţionare;
c. Îndrumare, monitorizare şi control intern;
d. Evaluarea internă a performanţelor profesionale.

3. Formarea şi dezvoltarea resurselor umane
a. Formare continuă;
b. Dezvoltare profesională;
c. Administrarea carierei. Promovare.
4. Menţinerea resurselor umane
a. Disciplină, securitate şi sănătate;
b. Consiliere.

În sensul acesta, se va crea un cadru legislativ şi instituţional care să favorizeze realizarea, la nivelul şcolii, a următoarelor funcţii:

– Planificarea resurselor umane la nivelul şcolii se va întocmi cu ajutorul proiectului de încadrare, cu personal didactic, didactic auxiliar şi nedidactic şi a statului de funcţii. Proiectul de încadrare va fi elaborat de către directorul şcolii, în colaborare cu şefii de catedre. Acesta este aprobat ulterior de consiliul de administraţie. Proiectul de încadrare va constitui baza alcătuirii statului de funcţii şi va fi negociat cu ordonatorul principal de credite după ce, în prealabil se asigurară condiţiile minime pentru organizarea procesului de învăţământ. Statul de funcţii se elaborează de către directorul şcolii, apoi se avizează de consiliul de administraţie şi se aprobă de ordonatorul principal de credite.

– Recrutarea, selecţia şi angajarea se vor realiza de către directorul şcolii, dar numai cu aprobarea consiliului de administraţie şi pe baza metodologiilor şi a procedurilor elaborate de Ministerul Educaţiei.

– Încetarea relaţiilor de muncă stabilite între personalul didactic şi şcoli se vor realiza, conform legii aflate în vigoare, prin decizie emisă de directorul şcolii, aprobată de consiliul de administraţie. Directorul de şcoală va stabili relaţii contractuale de muncă cu ordonatorul principal de credite, pe baza metodologiilor elaborate de Ministerul Educaţiei, conform legii. Pentru ocuparea posturilor didactice şi de conducere vacante cu personal calificat, direcţiile de educaţie din cadrul Consiliilor Judeţene vor crea statistici cu posturile vacante şi personalul neocupat publicându-le cu scopul de informare a celor interesaţi. Direcţiile de educaţie vor transmite periodic la Ministerului Educaţiei datele actualizate referitoare la personal.

Formarea iniţială a personalului didactic se va realiza în perioada urmîtoare prin studiile de specialitate la nivel de licenţă şi parcurgerea programului pentru obţinerea certificatului de profesor, oferit de către Departamentele pentru Pregătirea Personalului Didactic (DPPD). DPPD-urile îşi vor acredita programul de studii pentru obţinerea certificatului de profesor, după aceleaşi reguli de acreditare la care se supun celelalte programe universitare de studii.

Formarea continuă se va derula conform metodologiilor stabilite la nivel naţional.Se va avea în vedere acumularea de credite profesionale transferabile, obţinute în urma parcurgerii programelor de formare continuă acreditate prin Centrul Naţional de Formare a Personalului din Învăţământul Preuniversitar.

Formarea continuă (inclusiv perfecţionarea la 5 ani, finanţată conform legii) are două componente: una naţională (centralizată) şi una care se bazează pe nevoile de formare şi dezvoltare profesională identificate la nivelul şcolii. Prima componentă se referă la susţinerea politicilor de reformă ale Ministerului Educaţiei prin programe de formare adecvate şi îmbunătăţirea continuă a competenţelor profesionale ale personalului didactic. Pe baza celei de a doua componente şcoala va dezvolta propriul program de formare a resurselor umane, utilizând în principal programele de formare acreditate. Structura şi conţinutul acestor programe sunt reglementate la nivel central. Finanţarea se va realiza diferenţiat pe cele două componente: de la Ministerul Educaţiei, respectiv de la bugetul şcolii / angajator.

3. Conducerea şi administrarea

În luarea deciziilor va fi implicată şi administraţia publică locală, putând să intervină în probleme privind:

- Reţeaua şcolară care este structurată pe filiere, profiluri, specializări şi calificări profesionale conform nevoilor educaţionale locale; constituire, reorganizare, monitorizare.
- Dezvoltarea patrimoniului şi dezvoltarea organizaţională.

Consiliul de administraţie şi directorul, deci cei care au atribuţii în conducerea şcolii, sunt împuterniciţi să administreze, protejeze şi să dezvolte patrimoniul.

Componenţa consiliului de administraţie este una tripartită. Ea cuprinde reprezentanţi ai părinţilor, ai elevilor (pentru clasele 9-12/13), ai agenţilor economici (obligatoriu pentru învăţământul profesional şi tehnic, după caz pentru celelalte tipuri de învăţământ) ai altor instituţii şi organizaţii ale comunităţii locale; reprezentanţi ai autorităţilor publice locale; reprezentanţi ai şcolii.

La conducerea consiliului se află un preşedinte care este ales dintre membrii săi, conform legii. Directorul unităţii va face parte din acest consiliu ca membru, fără să poată ocupa însă funcţia de preşedinte al acestuia.

4. Finanţarea

Finanţarea învăţământului se va realiza, în principal, din patru surse:

o *Bugetul de stat* - este cel care va asigura fondurile necesare cheltuielilor de personal şi manuale necesare învăţământului obligatoriu şi parţial pentru burse şi transport elevi. În viitor, se prevede şi alocarea unei sume minime, de la bugetul de stat, în scopul acoperirii cheltuielilor materiale şi serviciilor. Tot bugetul de stat, va aloca fonduri pentru finanţarea unor programe anuale şi multianuale de investiţii în învăţământ, precum şi a unor programe de sprijin social al elevilor;

o *Bugetul consiliului judeţean* – va pune la dispoziţie anumite sume din fondul de echilibrare a bugetelor locale, pentru învaţamânt. Tot de aici, se va susţine finanţarea unor programe anuale şi multianuale de investiţii în învăţământ, precum şi a unor programe de sprijin social al elevilor;

o *Bugetul consiliului local* – va aloca, din veniturile proprii realizate, anumite fonduri pentru unităţile de învăţământ. De asemenea, va susţine finanţarea unor programe anuale şi multianuale de investiţii în învăţământ, precum şi a unor programe de sprijin social al elevilor;

o *Venituri proprii ale şcolii* - bugetul alocat şcolii, trebuie să acopere cel puţin costul per elev. De aceea, au fost concepute mai multe variante de alocare a fondurilor necesare învăţământului:

- Varianta 1: Ministerul Finanţelor Publice atribuie consiliilor judeţene fondurile necesare finanţării învăţământului. De aici, ele sunt transferate la Consiliile locale în bugetul necesar pentru finanţarea învăţământului, alături de sumele atribuite din fondurile de echilibrare cu aceeaşi destinaţie. Astfel, se va constitui o sumă globală, în bugetul unităţii şcolare, care va putea dispune de el după comunicarea de către consiliul local.
- Varianta 2: Ministerul Finanţelor Publice distribuie, prin direcţiile judeţene de finanţe publice, consiliilor locale, fondurile necesare finanţării învăţământului. Consiliile locale vor transmite şcolilor, sub formă de sumă globală, sumele primite de la bugetul de stat, din fondurile de echilibrare primite de la consiliul judeţean, precum şi din veniturile proprii.

La nivel judeţean:

- Varianta 1:

a) Consiliul judeţean alocă consiliilor locale fondurile provenite de la bugetul de stat pentru învăţământ, pe baza formulei de alocare care are în vedere costul per elev, precum şi coeficienţi de diferenţiere.

b) Consiliul judeţean distribuie consiliilor locale sume din fondul de

echilibrare al bugetelor locale, pe baza unor indicatori specifici de alocare.

- Varianta 2:

a) Direcţiile judeţene ale finanţelor publice repartizează consiliilor locale sumele din bugetul de stat destinat învăţământului, pe baza unei formule de alocare care are în vedere costul per elev, precum şi coeficienţi de diferenţiere.

b) Consiliul judeţean alocă consiliilor locale sume din fondul de echilibrare al bugetelor locale, pe baza unor indicatori specifici de alocare.

Descentralizarea la nivel local atrage după sine dreptul de decizie a consiliului local cu privire la:

a) aprobarea proiectului de buget propus de unitatea de învăţământ;

b) alocarea către şcoli a fondurilor necesare, ca sumă globală, care să asigure acoperirea costului per elev pentru:

- cheltuieli de personal;
- cheltuieli materiale şi servicii;
- cheltuieli cu bursele elevilor;
- cheltuieli cu manualele şcolare;
- cheltuieli cu perfecţionarea profesională a personalului didactic, auxiliar şi nedidactic;
- transport pentru elevi şi cadre didactice;
- cheltuieli pentru concursuri şcolare şi activităţi educative, cultural-artistice, sportive, turistice.

c) asigurarea fondurilor şi executarea bugetului pentru finanţarea complementară şi realizarea activităţilor de investiţii, reparaţii şi modernizări.

Descentralizarea la nivelul instituţiei de învăţământ ţinteşte acordarea capacităţii depline de decizie a conducerii şcolii cu privire la:

a) proiectarea bugetului;

b) execuţia bugetului, exceptând investiţiile;

c) dezvoltarea surselor de venituri proprii ale şcolii şi utilizarea independentă a acestora.

BCU IASI - UNIVERSITY LIBRARY

2.4. PUNCTE TARI ŞI PUNCTE SLABE ALE VARIANTEI DE FINANŢARE

Puncte tari

1. Există capacitatea instituţională la fiecare nivel;
2. Consiliul judeţean, prin direcţia judeţeană de învăţământ, participă la gestionarea politicilor şi resurselor la nivel judeţean;
3. Se realizează realocarea de fonduri prin regularizarea şi redistribuirea bugetului la nivel judeţean;
4. Separarea funcţiilor de îndrumare şi monitorizare a conţinutului procesului de învăţământ de cele de administrare, finanţare, auditare şi control realizate de autorităţile abilitate;
5. Adecvarea finanţării la nevoile prioritare locale / judeţene;
6. Comparabilitatea indicatorilor statistici (demografici, economici) între judeţe;
7. Creşte rolulul şi responsabilitatea consiliului local, în cadrul consiliului de administraţie tripartit al şcolii.

Puncte slabe

1. Prezenţa unei verigi suplimentare în derularea finanţării (consiliul judeţean);
2. Creşte riscul de intervenţie politică în alocarea fondurilor către consiliile locale (consiliul judeţean);
3. Conform Legii administraţiei publice nu există relaţii de subordonare între consiliile locale şi cele judeţene;
4. În prezent, nu există capacitate managerială şi funcţională la nivelul consiliului judeţean (direcţia judeţeană de învăţământ trebuie creată).

2.5. REALIZAREA DE NOI SISTEME DE FLUXURI INFORMAŢIONALE ŞI DE MANAGEMENT AL INFORMAŢIEI

În scopul asigurării coerenţei în funcţionarea sistemului şi cunoaşterea modului în care se desfăşoară procesul de învăţământ indiferent de nivel, am observat o serie de procupari strategice ce urmaresc actiuni pentru înfiinţarea de fluxuri informaţionale, între organismele şi instituţiile implicate. Pentru aceasta, se vor avea în vedere:

a) un sistem unitar de indicatori – conţinut, infrastructură, resurse, rezultate;

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

b) bancă de date integrată cu acces diferenţiat, pe niveluri;

c) transparenţa şi optimizarea traseului informaţiei şi ale raportărilor ce se realizează pe seama indicatorilor statistici unitari;

d) definirea instituţiilor şi organismelor ce au responsabilităţi în constituirea, actualizarea şi prelucrarea informaţiilor la toate nivelurile începând de la şcoală, consiliul local, consiliul judeţean, inspectoratul şcolar judeţean, Ministerul Educaţiei etc.

2.6. RISCURI ALE DESCENTRALIZĂRII ŞI POLITICI DE DIMINUARE A ACESTORA

Descentralizarea este unul din cele mai importante fenomene care au afectat procesul de planificare al educaţiei în ultimii 15 ani. În contextul actual în care se militează pentru reducerea cheltuielilor publice şi creşterea eficienţei în ceea ce priveşte utilizarea reurselor, descentralizarea a devenit o realitate în multe ţări, chiar şi în acelea considerate a avea un grad înalt de centralizare.

Descentralizarea este inevitabila, iar faptul ca deciziile luate la nivel central nu au cum sa ia în considerare toate situatiile si, mai ales, toate nevoile si interesele concrete ale diverselor institutii, grupuri si persoane este mai mult decat evident. O societate democratica presupune apropierea procesului decizional de locul ei de aplicare, iar cetatenii trebuie sa participe la deciziile care îi afecteaza în mod direct sau indirect. Mai mult decât atât, noile principii si practici ale "guvernantei" impun autoritatilor publice nu numai sa creeze cadrul institutional pentru aceasta participare ci si sa-i informeze, sa-i formeze si sa-i motiveze pe cetateni sa participe la procesul decizional.

Guvernanţa înseamnă reguli, procese şi comportamente ce afectează modul în care este exercitată puterea la nivel european, cu referiri în special la deschidere, participare, responsabilitate, efectivitate şi coerenţă. Codurile de guvernanta sunt redate in Cartea Alba a Guvernantei Europene, document ce a apărut din necesitatea de a se găsi soluţii la problemele majore cu care se confruntă UE şi de a spori încrederea şi interesul cetăţenilor în instituţii şi politici europene, în condiţiile în care s-a constatat o diminuare a acestora datorată, în principal, neînţelegerii complexului sistem legislativ şi a lipsei de eficienţă a sistemului de comunicare cu cetăţenii. Factorii decidenţi au stabilit că UE va trebui să-şi revizuiască metoda de abordare prin utilizarea mai puţin frecventă a procesului de tip „top-down" – de la vârf spre bază şi prin adăugarea unor instrumente (numite în document „non-legislative") menite să faciliteze comunicarea şi procesul de informare şi implicare a cetăţenilor.

Desi descentralizarea a fost pusa în discutie înca din primii ani de dupa 1989, în lipsa unei politici si strategii clare si coerente, masurile luate pâna acum au fost partiale si timide, iar procesul a înregistrat multe suisuri si coborâsuri. Strategia de

descentralizare a învatamântului preuniversitar aprobata prin Memorandum în sedinta de Guvern din 20 decembrie 2005 este un document care constituie punctul de plecare al acestui "exercitiu"si care defineste, pentru prima data, o optiune clara pentru descentralizarea învatamântului preuniversitar.

Deci, modelul de descentralizare trebuie construit, negociat, rezultatul fiind un compromis între nevoile si aspiratiile tuturor grupurilor cu interese în educatie: cadre didactice, elevi, parinti, administratia publica centrala, regionala si locala, angajatorii si asociatiile patronale, organizatiile profesionale si sindicale, institutiile de învatamânt si de cercetare, societatea civila - în special organizatiile nonguvernamentale etc. Ca urmare, dezbaterea publica este absolut necesara iar modelul rezultat va fi , cu certitudine, unic.

Invatamantul preuniversitar romanesc a trecut printr-un proces de descentralizare partiala in ultimii 20 de ani. Banca Mondiala a sustinut eforturile de descentralizare si a oferit sprijin tehnic pentru elaborarea unui sistem de finantare per capita, care ar urma sa inlocuiasca un sistem centralizat, in care cheltuielile scolii sunt platite agregat, de la centru, de minister sau de catre autoritatile locale.

In paralel cu eforturile de descentralizare din ultimii 20 de ani, Guvernul Romaniei a respectat - mai mult sau mai putin - sfaturile expertilor FMI de reducere a cheltuielilor bugetare. Aceste presiuni asupra bugetului au rezultat in reducerea cheltuielilor sociale si a cheltuielilor publice pentru educatie.

Pentru multi ani, sistemul educational romanesc a fost subfinantat in mod cronic, comparativ cu alte tari europene. Calitatea sistemului educational s-a deteriorat in mod semnificativ, asa cum semnaleaza raportul Comisiei Prezidentiale pentru analiza şi elaborarea politicilor din domeniile educaţiei şi cercetării. In urma unui acord politic transpartinic, nivelul cheltuielilor cu educatia a fost stabilit la 6% din PIB, dupa o lunga perioada de subfinantare cronica in care bugetul educatiei a fost de mai putin de 4% din PIB.

In ultimii ani au fost dezbatute mai multe variante de legi care urmaresc reformarea sistemului educational. Variantele politice propun o descentralizare mai mult sau mai putin pronuntata a sistemului educational, insa toate prevad introducerea sistemului de finantare per capita. Potrivit acestui sistem de finantare per capita, scolile vor primi fonduri de la autoritatile locale si de la Minister in functie de numarul de elevi pe care il matriculeaza. Sistemul de finantare este diferentiat in functie de costurile de scolarizare la niveluri diferite de instructie. De asemenea, sistemul diferentiaza scolile urbane de cele rurale, acestea din urma primind o finantare cu aproximativ 20% mai mare decat scolile urbane, deoarece raportul elevi/profesor este mai scazut in aceste scoli. Acest sistem va fi de asemenea adaptat de un department al Ministerului Educatiei pentru a putea acoperi costurile foarte mari ale scolilor localizate in zone rurale izolate, care deservesc un numar si mai redus de elevi.

Astfel, finantarea procesului de descentralizare este foarte importanta atat pentru scoli ca si institutii de invatamant, cat si pentru cei care studiaza sau fac parte din aceste institutii.

Exista patru principii prin care se poate realiza aceasta finantare:

- principiul transparentei;
- principiul echitatii;
- principiul adecvarii;
- principiul predictibilitatii.

Aceste principii sunt materializate prin urmatoarele actiuni:

1. Ministerul Educatiei îşi va exercita răspunderea publică referitoare la educaţie, ca prioritate naţională ;

2. Finanţarea se va realiza pe baza unei formule de finanţare pornind de la numărul de elevi, nivelurile şi tipurile de învăţământ, nevoile specifice ale elevilor, ale şcolilor, ale comunităţilor, precum şi priorităţile naţionale de resurse umane;

3. Alocările de fonduri vor fi făcute publice de către factorii decizionali de la toate nivelurile;

4. Mecanismele financiare vor fi coerente şi stabile astfel încât să permită participarea factorilor interesaţi la proiectarea, executarea şi monitorizarea bugetară;

5. Alocările financiare se vor fundamenta pe date statistice oficiale şi publice;

6. Fondurile pentru educaţie din cadrul bugetului de stat vor fi repartizate sub formă de granturi cu destinaţie pentru învăţământ;

7. Constituirea la nivel central a unui fond de rezervă pentru învăţământ de 1% care va fi repartizat la propunerea Ministerului Educatiei, în urma consultărilor interministeriale, pentru evitarea/atenuarea unor şocuri financiare ;

8. Simularea variantelor de formule de finanţare, prezentarea rezultatelor, a deficienţelor şi a cauzelor identificate în cursul anului 2006 şi consultarea publică, în scopul definitivării formulei de finanţare.

Ca orice alt proces existent, implementarea descentralizarii presupune si asumare unor riscuri mai mult sau mai putin influentabile. Astfel, prin implementarea descentralizarii putem identifica mai multe riscuri ce pot aparea ulterior. Asadar, există riscul unor disfuncţionalităţi datorate rezistenţei unor factori la procesul de înnoire sau datorate intervenţiei neadecvate a politicului în procesele de angajare şi promovare a personalului, fie în modul de alocare a fondurilor. Riscurile se pot înregistra în măsura în care etapele descentralizării nu vor fi bine definite şi nu se vor derula coerent, controlat şi la termenele stabilite.

Punctele slabe ale acestui proces ar putea fi:

– insuficienta pregătire managerială a personalului implicat;
– ineficienţa unora dintre structurile de cooperare locale şi naţionale;
– insuficienta atractivitate şi varietate a ofertei educaţionale;
– gradul redus de mobilitate în sistemul de educaţie;
– nivelul scăzut al competiţiei intra- şi interinstituţionale;
– lipsa de atractivitate a profesiei de profesor;
– dificultăţi de înţelegere a problematicii educaţionale a factorilor decizionali de la nivel local;

– date incomplete sau eronate care sunt folosite pentru fundamentarea deciziilor la diferite nivele generate de personal insuficient sau neinstruit, lipsa logisticii, a normelor etc.

– şocul de ajustare, care survine atunci când o şcoală sau autoritate locală primeşte fonduri mai mici decât anul anterior;

– riscul unor capacităţi de audit, control şi monitorizare insuficiente, care să conducă la scăderea accesului sau calităţii ofertei educaţionale pentru grupurile vulnerabile;

– insuficienta alocare de resurse în infrastructură, logistică, sisteme de comunicare etc.;

– formarea iniţială şi continuă deficitară a cadrelor didactice;

– apariţia unor dezechilibre între şcoli-localităţi-regiuni;

–interpretarea eronată şi aplicarea abuzivă a prevederilor legale.

Pentru atenuarea acestor riscuri, Ministerul Educatiei, Ministerul Administraţiei şi Internelor, Ministerul Finanţelor, societatea civilă, ceilalţi factori implicaţi vor trebui să acţioneze ca procesul de descentralizare să se desfăşoare pe baza unei bune cunoaşteri de către toţi cei care îl pun în practică a principiilor de bază şi a actelor normative care guvernează acest proces. Se impune informarea largă şi sensibilizarea opiniei publice în legătură cu instituţiile implicate şi avantajele acestui proces.

O descentralizare bruscă ar putea avea efecte nedorite şi care, scăpate de sub control, ar putea duce la destabilizarea sistemului educaţional.

Descentralizarea impune îmbunătăţirea capacităţii instituţionale la toate nivelurileîn vederea gestionării noilor funcţii care decurg din sistemul de planificare şi execuţie bugetară, de consultare a beneficiarilor, de construire a consensului şi managementul informaţiei. Este, de asemenea, imperios necesar să se creeze un cadru instituţional şi metodologic de exercitare la toate nivelurile a unui audit şi control eficient.

De asemenea, pentru corectarea si evitarea acestor riscuri au fost enuntate si selectate mai multe politici de diminuare a riscurilor. Aceste politici sunt:

– constituirea unui puternic sprijin politic atât la nivel central cât şi local, cu o angajare a beneficiarilor direcţi şi indirecţi atât în planul descentralizarii cât şi a procesului de dezvoltare a capacităţii organizaţionale;

– colaborarea interministerială în domeniul descentralizării, conform legii;

– susţinerea obiectivelor politice de către cadrul legal si instituţional, structurarea responsabilităţilor în ceea ce priveşte furnizarea serviciilor şi sistemul de transferuri fiscale interguvernamentale;

– armonizarea legislaţiei specifice învăţământului cu legislaţia naţională în domeniul administraţiei publice;

– elaborarea de metodologii / ghiduri clare, coerente şi adecvate grupurilor ţintă;

– extinderea procesului de reorganizare a reţelei şcolare, de constituire a consiliilor de administraţie, de numire şi salarizare a directorilor şi directorilor

adjuncţi din şcoli;

– asigurarea cadrului formativ unitar pentru toţi factorii implicaţi;

– promovarea, comunicare, dezbaterea periodică a informaţiilor privind conţinutul şi efectele descentralizării;

– distribuirea adecvată a rolurilor şi funcţiilor specifice managementului între instituţiile şi organismele participante la procesul descentralizării;

– etapizarea procesului de descentralizare;

– alocarea de resurse suficiente în cadrul activităţilor de audit, control şi monitorizare, întărirea sistemelor de audit şi de control financiar la nivelul local şi judeţean, în vederea prevenirii abuzurilor;

– reducerea riscului financiar, prin existenţa unor mecanisme de creare a rezervelor de intervenţie în cazuri speciale;

– acordarea unei atenţii deosebite sistemelor de management a informaţiei privind sistemul educaţional;

– respectarea etapelor reformei privind descentralizarea învăţământului preuniversitar, transparenţa rezultatelor privind monitorizarea şi evaluarea;

– informarea comunităţilor locale cu date privind costul serviciilor, opţiuni de furnizare şi disponibilitatea resurselor astfel încât luarea deciziilor sa fie fundamentată, responsabilă şi semnificativă;

– monitorizarea şi evaluarea internă şi externă a procesului de descentralizare pe durata implementării strategiei, pe baza unui sistem de indicatori.

În ultimii 30 de ani, în multe ţări europene pot fi exemplificate măsuri de descentralizare în cadrul serviciilor educaţionale. Deciziile respective variază mult în ce priveşte aria responsabilităţilor ce au fost delegate, partea din resursele totale ce au fost delegate şcolilor spre gestiune, tipul de autoritate ce realizează această gestiune şi modul în care bunurile şi serviciile funcţionale sunt achiziţionate. Această autoritate poate fi legată de personalul şcolii, bunurile şi serviciile necesare funcţionării sau investiţii. Putem realiza o primă distincţie între transferul de responsabilitate dintre autorităţile publice de nivel naţional şi local şi transferul dintre autorităţile publice, de orice tip, şi şcoli. Tipul de gestiune a deciziilor, cunoscut sub numele de "school based management", s-a bucurat de atenţie în multe reforme educaţionale. Totuşi, în toate situaţiile, a existat o schemă de delegare financiară şi de transfer a autorităţii decizionale privind cheltuirea fondurilor, precum şi formule de finanţare care au căpătat o complexitate din ce în ce mai mare, fiind aplicate de structuri specializate de personal.

La baza procesului de descentralizare sta convingerea ca autoritatile locale si comunitatile sunt mai bine pozitionate sa guverneze scolile locale, si ca urmarirea intereselor directe ale parintilor si ale altor decidenti locali poate conduce la o mai buna administrare a scolilor.

In tarile unde au fost implementate reforme de descentralizare iar comunitatile locale au primit mai multe drepturi si responsabilitati in procesul de administrare a scolilor, rezultatele arata ca un nivel redus de capacitate administrativa la nivel local a redus eficienta eforturilor de descentralizare. Ladd si

Fiske (2000) au analizat reforma sistemului educational in Noua Zeelanda si au constatat ca parintii au avut nevoie de training pentru a intelege procesul de bugetare si administrare a scolilor. In Macedonia, alesii locali nu au avut suficienta experienta pentru a intelege problemele complexe din sfera educatiei.

Lipsa capacitatilor adiminstrative locale este de asemenea enuntata ca un esec al masurilor de descentralizare in Argentina. In Polonia, dupa ce si-au asumat responsabilitatea si au devenit proprietarele scolilor gimnaziale, 40 de orase au renuntat efectiv la proprietatea asupra scolilor, dandu-le inapoi Ministerului de Finante, datorita unor conflicte asupra finantarii (Fiszbein, 2001). Descentralizarea si cresterea numarului de optiuni pentru parinti sunt de asemenea consecintele politice ale unor convingeri ca mai multa competitie este benefica sistemului scolar si ca scolile de success ar trebui sa atraga mai multi elevi, iar cele care au rezultate slabe sa fie, eventual, inchise. Insa datorita dificultatilor in a asigura transportul elevilor si a interesului scolilor de a limita aglomerarea, competitia pe piata educatiei este limitata. In Noua Zeelanda, guvernul a trebuit sa reintroduca repartizarea elevilor la scolile din zona de resedinta, dupa ce scolile "de success" au devenit prea aglomerate. Mai mult, s-a constatat ca scolile de succes au foarte putine motive sa inmatriculeze elevi peste capacitate.

O alta consecinta a competitiei intre scoli este faptul ca scolile performante, cu cerere mare din partea parintilor, pot proceda la o selectie incorecta sau inechitabila a elevilor. Programul de vouchere scolare din Chile reprezinta un exemplu al modului in care familiile sarace nu au putut sa isi inscrie copiii in scolile care aveau autonomie in selectia elevilor. In Noua Zeelanda s-a putut, de asemenea, constata o polarizare a inmatricularii in functie de venituri si de etnie. In Argentina, experienta descentralizarii a condus la o crestere a inegalitatilor regionale.

Descentralizarea si reforma finantarii scolilor a fost testata intr-un program pilot in Romania. Concluziile nu au fost incurajatoare pentru sustinatorii descentralizarii. Expertii Bancii Mondiale au concluzionat ca programul pilot al finantarii per capita s-a terminat in mod inconcludent. Expertii Bancii Mondiale au facut si comentarii asupra popularitatii unor asemenea reforme, intrucat au constatat ca inchiderea de scoli va intalni "passionate resistance" - rezistenta puternica a parintilor si a profesorilor. Mai mult, intrucat salariile profesorilor nu pot fi diferentiate conform grilei curente de salarizare sau a propusei grile unice de salarizare la nivel national, Ministerul Educatiei va trebui sa reconcilieze costurile cu salariile profesorilor cu suma finantarii per capita pe care scolile o vor primi in noul sistem. Expertii Bancii Mondiale au avertizat ca "aceasta este o sursa de tensiuni grave in multe tari".

Principalele schimbari de care sistemul educational are parte dupa implementarea unui astfel de proiect de descentralizare se resimt mai ales in managementul invatamantului la nivel national, regional / judetean si local, care vor trebui avute în vedere la elaborarea oricarei politici de dezvoltare manageriala. La acest nivel, putem enumera urmatoarele schimbari:

Transferul ponderii decizionale de la nivelurile national si regional al sistemului de învatamânt la nivel local. Consiliul de Administratie, cu o structura schimbata, va deveni principalul organism de decizie de la nivelul unitatii scolare. Totodata, va creste rolul directorului, ca organ executiv pentru deciziile esentiale dar si deliberativ pentru deciziile curente.

Cresterea autoritatii de decizie a consiliului local, devenit partenerul privilegiat al scolii din comunitate, atât prin participarea la activitatea CA cât si, mai ales, în plan financiar. Relatiile de subordonare, existente în prezent, vor trebui înlocuite cu relatii de coordonare.

Scaderea atributiilor ISJ si cresterea atributiilor comisiilor judetene de educatie.

Modificarea radicala a atributiilor Ministerului Educatiei si a institutiilor / agentiilor subordonate - care se vor orienta cu precadere spre decizii la nivel politic si strategic.

Negocierea inter-nivelara si inter-institutionala va fundamenta întreg procesul decizional.

Toate aceste schimbari vor trebui negociate la nivel politic pentru obtinerea acordului institutiilor implicate - în special al M.A.I. - si operationalizate pâna la nivelul manualelor de procedura si al contractelor inter-institutionale.

Ca si recomandari in cazul descentralizarii sistemului educational preuniversitar putem opta pentru mentinerea structurii actuale a consiliilor de administratie: in locul unei structuri in care parintii, reprezentantii consiliilor locale si profesorii reprezinta cate o treime din consiliu, pastrarea structurii actuale (director, director adjunct, reprezentant al consiliului local, reprezentant al primarului, reprezentanti ai parintilor, 1-5 profesori, reprezentanti ai mediului de afaceri si reprezentant al elevilor- pentru invatamantul liceal).

Inlocuirea coeficientilor de diferentiere urban-rural cu un sistem de ponderi pentru elevii provenind din familii cu venit redus si renuntarea la masura de inchidere a scolilor din mediul rural. 3. Clarificarea mecanismului institutional prin care autoritatile centrale vor putea interveni pentru a opri segregarea scolilor pe criterii entice.

Concluziile pe care le putem deduce din cele mentionate mai sus sunt legate de faptul ca se vor modifica functiile manageriale si atributiile decizionale de la toate nivelurile. De exemplu, Ministerul îsi va pierde din atributiile de tip operational (administrative) dar, în schimb, va câstiga în plan strategic (definirea si evaluarea politicilor educationale) si profesional (prin structurile de expertiza pe linie de curriculum, evaluare, acreditare, asigurarea calitatii etc.). Astfel, va fi nevoie atât de o reorganizare a Ministerului din aceasta perspectiva cât si de construirea capacitatii institutionale privind functiile strategice (planificare strategica, comunicare si relatii publice, monitorizare si evaluare etc.).

Cel mai important este faptul ca foarte multe decizii care acum se iau exclusiv la nivelul sistemului scolar (Minister, Inspectorat, unitate scolara), vor fi luate împreuna cu autoritatile locale si alte parti interesate (parinti, elevi etc.).- de

exemplu deciziile de management financiar si al resurselor umane, privind asigurarea calitatii etc.

Ca o concluzie in ceea ce priveste guvernanţa, aceasta este văzută ca o alternativă la acţiunea guvernamentală clasică, ea vizează redistribuirea puterii în spaţiul public prin renegocierea autorităţii şi luarea deciziilor în reţele parteneriale: parteneriate sociale, parteneriat public – privat sau parteneriat civic. Totodată, guvernanţa oferă posibilitatea gestionării acţiunii colective fără intervenţia statului, implicării instituţiilor şi actorilor care nu aparţin sferei guvernamentale, implicării reţelelor de actori autohtoni, mai ales a societăţii civile, oamenilor de afaceri şi deţinătorilor de interese ("stakeholders").

Eficienţa descentralizării trebuie să se regăsească în valoarea adăugată în educaţie, materializată în principal prin capacitatea de integrare a tinerilor absolvenţi în societate pe baza competenţelor dobândite, respectând evoluţiile de pe piaţa forţei de muncă la nivel local, naţional şi internaţional. Pentru învăţământ, perspectiva descentralizării rezultă din nevoia de autonomie instituţională exercitată în condiţii de transparenţă şi răspundere publică, realizată prin apropierea centrului de decizie de locul actului de educaţie şi valorizarea resursei umane.

Datorită rezistenţei unor factori la procesul de înnoire, poate apărea riscul unor disfuncţionalităţi. De asemenea, intervenţia neadecvată a politicului în procesele de angajare şi promovare a personalului, pot influenţa modul de alocare a fondurilor.

Riscurile pot apărea dacă descentralizarea nu va fi definită bine şi nu se va derula într-un mod controlat respectându-se termenele stabilite. Punctele slabe ale acestui proces ar putea fi:

a) slaba pregătire managerială a personalului;
b) ineficienţa unora dintre structurile de cooperare locale şi naţionale;
c) insuficienta atractivitate şi varietate a ofertei educaţionale;
d) gradul redus de mobilitate în sistemul de educaţie;
e) nivelul scăzut al competiţiei intra- şi interinstituţionale;
f) lipsa de atractivitate a profesiei de profesor;
g) dificultăţi de înţelegere a problematicii educaţionale a factorilor decizionali de la nivel local;
h) puţinele resurse alocate în infrastructură, logistică, sisteme de comunicare etc.;
i) formarea iniţială şi continuă deficitară a cadrelor didactice;
j) apariţia unor dezechilibre între şcoli-localităţi-regiuni;
k) interpretarea eronată şi aplicarea abuzivă a prevederilor legale.

În vederea diminuării până la eliminare a riscurilor, Ministerul Educaţiei, Ministerul Administraţiei şi Internelor, Ministerul Finanţelor Publice, societatea civilă, dar şi ceilalţi factori implicaţi vor trebui să ia

măsuri ca descentralizarea să se deruleze pe baza unei bune cunoaşteri de către toţi cei implicaţi, a principiilor de bază şi a actelor normative care guvernează acest proces. De aceea este necesar să se informeze întreaga opinie publică pentru a cunoaşte mai bine instituţiile implicate şi avantajele ce pot apărea în urma acestui proces.

Dacă procesul de descentralizare s-ar derula brusc, este posibil să apară efecte nedorite şi care, pierdute de sub control, ar putea duce la destabilizarea sistemului educaţional.

Politici de diminuare a riscurilor:

a) colaborarea interministerială în domeniul descentralizării, conform legii;

b) îmbinarea legislaţiei învăţământului cu legislaţia naţională în domeniul administraţiei publice;

c) elaborarea de metodologii clare, coerente şi adecvate grupurilor-ţintă;

d) aplicarea prin extindere a prevederilor art. 2 din Legea nr. 354/2004 referitoare la reorganizarea reţelei şcolare, constituirea consiliilor de administraţie, numirea şi salarizarea directorilor şi directorilor adjuncţi din şcoli, din anul 2006;

e) asigurarea cadrului formativ unitar pentru toţi factorii implicaţi;

f) promovarea, comunicarea, dezbaterea informaţiilor privind conţinutul şi efectele descentralizării;

g) distribuirea adecvată a rolurilor şi funcţiilor specifice managementului între instituţiile participante la procesul descentralizării;

h) monitorizarea şi evaluarea internă şi externă a procesului de descentralizare pe durata implementării strategiei.

Impactul procesului de descentralizare:

a) la nivelul şcolii:

– democratizarea vieţii şcolii;

– inovaţie şi diversificare a ofertei şcolare;

– asumarea responsabilă a deciziilor privind calitatea procesului instructiv-educativ şi a condiţiilor de realizare a acestuia.

b) la nivelul consiliului local:

– implicarea reală şi efectivă în funcţionarea şi dezvoltarea serviciului educaţional;

– asumarea de către autorităţile locale a responsabilităţii privind furnizarea de servicii educaţionale;

– dezvoltarea comunităţii prin transformarea şcolii în centru de informare şi dezvoltare pentru comunitate.

c) la nivelul societăţii:

– corelarea mai bună dintre oferta şi cererea pe piaţa muncii;

– integrarea socială prin diferenţiere a absolvenţilor, în funcţie de competenţe şi opţiuni;

– promovarea valorilor autentice şi a tradiţiilor specifice.

2.7. ETAPIZAREA PROCESULUI DE DESCENTRALIZARE

Procesul de descentralizare se va realiza treptat, în mai multe etape, prin pilotare, pe un eşantion de judeţe stabilit prin Hotărâre de guvern, după cum urmează:

1. În anul şcolar 2005/2006 - în judeţele-pilot; se lărgeşte aplicarea unor prevederi ale Legii nr. 354/2004 şi ale Legii nr. 349/2004 la nivel naţional;

2. În anul şcolar 2006/2007 - se generalizează sistemul de descentralizare în reţeaua naţională, se monitorizează şi se aplică corecţiile necesare;

3. În anul şcolar 2007/2008 - se realizează evaluarea descentralizării şi se fac propuneri pentru alte modificări legislative, doar acolo unde se impun.

Priorităţi pe termen scurt – 2005-2006

1. Formarea la nivelul ministerului a echipei tehnice de lucru – februarie - martie;

2. Diagnoza de sistem referitoare la oportunitatea şi fezabilitatea proiectului – martie;

3. Elaborarea proiectului de strategie – mai;

4. Lansarea, proiectului de strategie în dezbatere publică şi consultarea factorilor de decizie (comisiilor parlamentare, Ministerului Finanţelor Publice, Ministerului Administraţiei şi Internelor, Ministerului Muncii, Solidarităţii Sociale şi Familiei, inspectoratelor şcolare judeţene, directorilor de şcoli, structurilor asociative ale administraţiei locale, sindicatelor, societăţii civile) – iulie - august;

5. Adoptarea de către Guvern şi publicarea în Monitorul Oficial al României a strategiei de descentralizare a învăţământului preuniversitar – octombrie;

6. Elaborarea proiectelor de acte normative şi metodologii de aplicare a acestora – septembrie – decembrie;

7. Promovarea unor propuneri de modificări legislative (Legea

BCU CENTRALA UNIVERSITY LIBRARY

finanţelor publice, Legea administraţiei publice, Legea prefectului) – octombrie - noiembrie;

8. Sensibilizarea tuturor factorilor interesaţi şi a opiniei publice în legătură cu conţinutul şi principiile descentralizării învăţământului preuniversitar – august 2005 - septembrie 2006;

9. Extinderea şi în alte judeţe a implementării măsurilor administrative cu efect pozitiv demonstrat în judeţele-pilot – mai - septembrie 2005;

10. Continuarea aplicării actelor normative adoptate în 2004-2005 cu privire la descentralizarea finanţării şi administrării învăţământului preuniversitar în judeţele-pilot;

11. Elaborarea proiectului de buget al Ministerului Educaţiei pentru anul 2006 cu luarea în considerare a implicaţiilor descentralizării – iunie - august 2005;

12. Formarea managerilor şi a personalului didactic auxiliar potrivit raţiunilor descentralizării – septembrie 2005 - septembrie 2007;

13. Selectarea şi angajarea unor consultanţi (intern şi extern) cu expertiză în domeniul descentralizării învăţământului preuniversitar – iunie - iulie;

14. Monitorizarea procesului în judeţele-pilot, elaborarea de studii de impact – septembrie 2005 - mai 2006;

15. Adoptarea de măsuri de remediere la nivel operaţional – la nevoie;

16. Elaborarea de planuri cu efecte de ajustare a strategiei – mai - iunie 2006;

17. Constituirea comisiilor pentru evaluarea calităţii în educaţie la nivelul şcolii – august;

18. Realizarea unui studiu privind un sistem informaţional adecvat, precum şi a unui sistem de raportare financiară.

Strategia prezentată mai sus se concretizează într-o hartă a distribuirii funcţiilor, care va prezenta şi orizontul de timp al transferului preconizat de funcţii.

Descentralizarea se referă la restructurarea sau reorganizarea autorităţii astfel încât să se ajungă la un sistem de co-responsabilitate între instituţii ale administraţiei publice de la nivel central, regional şi local pe baza principiului subsidiarităţii, crescând astfel atât calitatea şi eficienţa sistemului de guvernământ în întregul său cât şi autoritatea şi capacitatea nivelurilor sub-naţionale.

Descentralizarea poate, de asemenea, să contribuie la elemente-cheie care ţin de o bună guvernare – cum ar fi creşterea oportunităţilor cetăţenilor de a participa în luarea deciziilor economice, sociale şi politice, dezvoltarea

abilităţilor oamenilor de a acţiona, transparenţa şi responsabilitate crescută din partea instituţiilor statului.

Descentralizarea nu trebuie văzută ca un scop în sine ci ca un mijloc de a crea un guvernământ local mai transparent, eficace şi care răspunde la nevoile cetăţenilor şi de a crea sisteme de luare a deciziei la nivel local de către reprezentanţii aleşi.

Atunci când se permite entităţilor locale şi regionale să îşi administreze propriile interese şi se facilitează o relaţie mai apropiată între autorităţile centrale şi locale, înseamnă că sistemele de guvernamânt locale permit ca nevoile şi priorităţile oamenilor să fie cunoscute şi fac ca intervenţiile guvernamentale să răspundă unei varietăţi de nevoi sociale.

Implementarea unor strategii care vizează dezvoltarea umană durabilă necesită procese descentralizate, locale şi participative prin care se identifică şi se soluţionează obiective prioritare în domeniile reducerii sărăciei, crearea de locuri de muncă, egalitate între sexe şi protecţia mediului înconjurător.

Descentralizarea stimulează căutarea de inovaţii în ceea ce priveşte politicile şi programele publice în primul rând pentru că descentralizarea reprezintă ea însăşi o practică inovativă în structurarea guvernământului. În cel de al doilea rând ea încurajează inovaţia prin aceea că „forţează" administraţia locală să îşi asume responsabilităţi noi şi cu o arie de cuprindere mai mare în procesul de furnizare de servicii publice locale.

Asumarea de noi responsabilităţi ca urmare a descentralizării presupune de multe ori îmbunătăţirea tehnicilor şi practicilor în domeniile planificării, bugetării şi managementului; adoptarea de noi instrumente; dezvoltarea şi pregătirea resursei umane care este necesară pentru furnizarea programelor / activităţilor descentralizate.

Ce nu este descentralizarea:

➢ *O alternativă la centralizare*

Amândouă sunt necesare, aflându-se într-o relaţie de complementaritate. Conceptul de centralizare este folosit aici într-un sens larg; se indentifică uneori cu deconcentrarea.

➢ *Exclusiv reforma sectorului public*

Aşa cum menţionam şi anterior descentralizarea administrativă este doar o dimensiune a procesului de descentralizare de la nivelul unei societăţi. Implică rolul şi relaţiile care există între toţi actorii socieali – sector public, sector privat şi societatea civilă. Atunci când se foloseşte sintagma de „guvernământ descentralizat" – decentralized governance- se încearcă încorporarea ideii că descentralizarea nu e strict limitată la sectorul public.

Cele şase forme ale descentralizării ale lui Cohen şi Peterson:

1. Forme care au la bază originea istorică;
2. Descentralizare teritorială şi funcţională;
3. Forme ale descentralizării care au la bază anumite probleme care se vor a fi rezolvate;
4. Forme de furnizare a serviciilor publice;
5. Forme bazate pe experienţa unei singure ţări;
6. Forme ale descentralizării bazate pe obiective.

1. Forme care au la bază originea istorică:

a) francez; b) britanic; c) sovietic; d) tradiţional

Mult prea simplistă; slabă din punct de vedere analitic.

2. Descentralizare teritorială şi funcţională

Descentralizare teritorială - transferul de bunuri şi servicii produse sau furnizate de la nivel central către entităţi la nivel local care fac parte din ierarhia de jurisdicţii a puterii administrative.

Descentralizare funcţională - transferul responsabilităţilor mai sus menţionate către organizaţii parastatale care se află sub controlul guvernului sau organizaţii din afara sectorului public cum sunt ONG-urile sau firmele private.

– Clasificarea prea rudimentară; nu există detalii cu privire la modul în care cele două forme sunt implementate;

– Conceptul de descentralizare teritorială implică o dihotomie prea mare între centru şi periferie sau între capitală şi zonele rurale (în cazul anumitor ţări în curs de dezvoltare);

– Conceptul de descentralizare funcţională mai util – în spiritul definiţiilor mai largi ale descentralizării care subliniază diversificarea setului de instituţii şi organizaţii care în colaborare implementează sau furnizează servicii care în trecut erau de competenţa exclusivă a sectorului public.

3. Forme ale descentralizării care au la baza anumite probleme care se vor a fi rezolvate

– Identificarea de soluţii prin care proiectele de dezvoltare să ajute într-un mod mai eficient populaţia săracă din mediul rural din ţările lumii a treia;

– Opt forme de descentralizare: (1) autonomia locală, (2) autonomia locală funcţională, (3) organizare locală bazată pe interese, (4) deconcentrare de tip prefectural, (5) deconcentrare de tip ministerial, (6)

BUCHAREST UNIVERSITY LIBRARY

delegarea către agenţii autonome, (7) filantropia, (8) liberalizarea economică;

– Studierea legăturilor care există între centru şi periferie pe baza unei abordări sectoriale; fiecare sector era considerat individual;

– Setul de forme ale descentralizării formulate avea în vedere un obiectiv clar – proiectele de dezvoltare trebuie să raspundă nevoilor populaţiilor defavorizate din mediul rural şi să contracareze eventualele interese proprii, egoiste ale elitelor de la nivel central şi local:

– Limita modelului- contextual, depinde foarte mult de cei care îl implementează.

Un sistem de învăţământ este într-un proces continuu de schimbare, datorită transformărilor ce au loc în societate, în gândirea pedagogilor, în stilul pedagogic şi în cadrul instituţiilor şcolare. Schimbarea este o stare normală, o necesitate obiectivă, determinată de mutaţiile sociale semnificative în plan cultural, politic, economic, comunitar reflectate în plan pedagogic.

Procesul de schimbare se poate realiza în două modalităţi: schimbarea curentă în domeniul educaţiei şi al instruirii, realizată pe diferite zone specifice în cadrul procesului de învăţământ şi schimbarea globală de tip restructurare sau reformă, realizată la nivelul întregului sistem de învăţământ.

Schimbarea curentă în domeniul educaţiei şi al instrurii are loc în cadrul activităţilor şcolare programate anual, semestrial, săptămânal, zilnic, în sens formal, dar şi nonformal. Acest tip de schimbare urmăreşte în principiu îmbunătăţirea practicilor de proiectare, realizare şi dezvoltare a instruirii la nivel de proces. Astfel se perfecţionează programele şcolare, manualele şcolare, cursurile universitare şi metodele de predare-învăţare-evaluare.

Reforma sistemului de învăţământ reprezintă un tip superior de schimbare educaţională, cu o sferă de acţiune extinsă în spaţiu şi timp, determinat din punct de vedere istoric. Reforma vizează sistemul de educaţie, în general, sistemul de învăţământ, în mod special.

Reforma educaţiei constituie o inovaţie superioară a sistemului, angajând transformarea profundă a structurii sale de bază care vizează raporturile externe ale educaţiei cu societatea şi a celei interne, referitoare la legăturile dintre niveluri, trepte, discipline de educaţie.

Tipurile de reforme proiectate şi realizate la nivelul sistemelor moderne de învăţământ pot fi delimitate în funcţie de modul de abordare a celor două categorii de factori care impun adoptarea unei reforme: factori care

marchează evoluţia istorică a scoietăţii şi a şcolii şi factori care marchează declanşarea şi întreţinerea fenomenului de „criză mondială a educaţiei". Astfel, sunt identificate reforme întreprinse în prima jumătate a secolului XX şi reforme realizate în a doua jumătate a secolului XX.

În cea de a doua categorie se încadrează şi evoluţia recentă a sistemului educativ, cea a descentralizării structurilor şcolare, subiect pe care îl voi trata în materialul propus.

Descentralizarea în educaţie presupune redistribuirea responsabilităţilor, a răspunderii publice şi a autorităţii decizionale pentru funcţii educaţionale, de la nivel central către nivelul local.

Potrivit unui raport realizat de Banca Mondială în 2007, sistemul educaţional din România se află la o răscruce. Reformele cele mai importante iniţiate în învăţământ după căderea comunismului – care se referă la schimbarea curriculum-ului, finanţarea, evaluarea elevilor, formarea profesorilor, şi modul de conducere – vor trebui continuate dacă se doreşte îmbunătăţirea rezultatelor în educaţie. Atunci, reprezentanţii instituţiei internaţionale spuneau că integrarea în Uniunea Europeană (UE) a României va presupune noi cerinţe pentru capitalul uman al ţării, creând astfel noi provocări în învăţământ.

Descentralizarea învăţământului preuniversitar reprezintă transferul de autoritate, responsabilitate şi resurse în privinţa managementului general şi financiar şi a luării deciziilor către unităţile de învăţământ şi comunitatea locală. Descentralizarea nu este un scop în sine. Ea se înscrie în strategia naţională de descentralizare şi are menirea creării unui sistem de învăţământ organizat, administrat şi finanţat conform rigorilor europene în ce priveşte asigurarea calităţii procesului instructiv-educativ, accesului liber, egal şi deplin al tuturor copiilor şi tinerilor la actul educaţional, adecvarea ofertei educaţionale la interesele şi nevoile beneficiarilor direcţi şi indirecţi.

Eficienţa descentralizării trebuie să se regăsească în valoarea adăugată în educaţie, materializată prin capacitatea de integrare a tinerilor absolvenţi în societate pe baza competenţelor profesionale dobândite şi în funcţie de piaţa forţei de muncă la nivel local, naţional şi internaţional. Descentralizarea nu trebuie să producă dezechilibre şi distorsiuni în organizarea, conducerea şi susţinerea de la nivel naţional a sistemului de învaţământ.

Starea oricărui sistem depinde de gradul de finanţare al acestuia. Învăţământul românesc a suferit şi suferă în continuare de subfinanţare, devenită deja cronică. Din cauza lipsei voinţei politice şi a unor politici educaţionale incoerente estimăm că această subfinanţare se va manifesta şi

în perioada următoare.

Implementarea conceptului descentralizării a început să fie discutată încă din 2003, prin modificarea unor prevederi ale Legii învăţământului şi ale Statutului personalului didactic, precum şi prin elaborarea metodologiilor de aplicare a descentralizării.

Pentru a verifica viabilitatea conceptului descentralizării aşa cum a fost proiectat spre a fi implementat în sistemul de învăţământ românesc au fost stabilite 8 judeţe-pilot. Din păcate, descentralizarea a fost formală, cu mari diferenţe în aplicare de la un judeţ la altul, din cauza bugetului alocat pentru 2004, buget ce nu cuprindea şi sumele necesare aplicării descentralizării administrativ-financiare.

În condiţiile în care descentralizarea a fost aplicată parţial şi nu în integralitate, cum ar fi fost necesar, întrucât nu s-a făcut nici un fel de monitorizare pe parcurs şi nici evaluare finală, evident experimentul a fost un eşec. El a generat discontinuităţi în sistem, atât pentru faptul că unele unităţi de învăţământ şi-au pierdut personalitatea juridică, cât şi pentru că ocuparea posturilor nu a fost făcută în conformitate cu principiile descentralizării, învăţământul fiind în continuare supercentralizat.

Deşi Federaţia Educaţiei Naţionale a solicitat public, în repetate rânduri, modificarea şi punerea în concordanţă a Legii învăţământului şi Legii privind statutul personalului didactic, cu Legea calităţii în educaţie şi Legea descentralizării învăţământului preuniversitar, precum şi modificarea unor prevederi din Legea privind finanţele publice şi Legea administraţiei publice, Ministerul Educaţiei şi Cercetării a încercat descentralizarea neavând o bază legislativă coerentă.

Pentru şcoala românească descentralizarea prezintă o serie de *provocări.*

Provocarea europeană. România este deja membru cu drepturi depline în Uniunea Europeană. Aceasta constituie o provocare nu numai pentru societatea românească în ansamblu, ci şi pentru sectoare vitale ale existenţei, cum ar fi educaţia şi învăţământul preuniversitar. Şcoala românească este chemată să răspundă cerinţelor acestui proces, nu doar în dimensiunea educaţională, ci şi în dimensiunea angajantă a dezvoltării cunoaşterii şi culturii, potrivit noilor standarde de compatibilitate, performanţă şi competitivitate, la nivel european şi mondial.

Provocarea competiţională. În societatea de astăzi, ştiinţa şi cultura nu sunt doar domenii însoţitoare ale dezvoltării societăţii omeneşti, ci factori propulsatori ai acesteia. Competiţia, piaţa cunoaşterii şi a culturii solicită performanţe din ce în ce mai ridicate. Iată ce spune Clark Kerr, Preşedinte al

Universităţii din California: Pentru prima dată asistăm la apariţia unei lumi a învăţării, cu adevărat internaţională şi extrem de competitivă. Dacă vrem să fim parte a acestei lumi trebuie să meritäm acest lucru. Nu ne mai putem baza pe politică sau pe orice altceva. Trebuie să acordăm instituţiilor un grad sporit de autonomie, pentru a le da posibilitatea de a fi dinamice şi de a se mişca rapid într-un mediu internaţional concurenţial. Trebuie să adoptăm strategii antreprenoriale de conducere care să însoţească autonomia instituţională".

Provocarea formativă. Pregătirea noilor generaţii de profesionişti în toate domeniile se desfăşoară astăzi în forme şi în modalităţi din ce în ce mai variate şi mai dinamice. Şcoala românească trebuie să-şi extindă şi să-şi diversifice oferta educaţională, să perfecţioneze structura acesteia potrivit cererii existente, prin adaptabilitate şi anticipare a evoluţiilor din mediul educaţional şi din spaţiul cunoaşterii şi culturii.

Provocarea ştiinţifică şi culturală. Creşterea cunoaşterii şi dezvoltarea culturii reprezintă una dintre cele mai constrângătoare condiţionări ale lumii actuale. Noua societate va fi una a cunoaşterii, bazată pe tehnologie, pe o cultură în care aspectul de masă se combină cu pătrunderea valorilor înalte în toate aspectele funcţionării societăţii. Şcoala este chemată să ia parte la acest proces de dezvoltare, de depăşire a limitelor actuale.

Procesul globalizării, al generalizării competiţiei presupune utilizarea la eficienţă maximă a resurselor existente, precum şi identificarea şi atragerea altora noi. Şcoala este chemată să devină un agent eficient în valorificarea resurselor disponibile, în obţinerea altora noi şi, în acelaşi timp, un creator de resurse. Ea trebuie să-şi lărgească aria de obţinere a resurselor alternative, prin inserarea în mediul social şi economic, dar şi prin accesarea fondurilor structurale europene.

Creşterea calităţii procesului de învăţământ trebuie să fie o caracteristică definitorie a dezvoltării şcolii româneşti. Această caracteristică este cu atât mai stringentă cu cât democratizarea accesului în şcoală nu trebuie să conducă la o scădere a nivelului, ci dimpotrivă, la creşterea acestuia. Construcţia sistemelor şcolare se sprijină în mod tradiţional pe două mari modele de repartizare a puterilor: pe de o parte, modelul centralizat, al cărui arhetip rămâne Franţa, iar pe de altă parte, sistemele federale funcţionale în cele mai importante state anglo-saxone (Statele-Unite, Australia). Începând cu anii '80, înmulţirea reformelor de descentralizare a educaţiei în toate ţările OCDE (Organizaţia pentru Cooperare Economică şi Dezvoltare) a îmbogăţit această tipologie tradiţională. Astăzi putem distinge, alături de schema federală, trei familii de

sisteme educative recent descentralizate (minimală, colaborativă şi voluntară). Prin specificul său, Franţa se înscrie într-un prim model pe care specialiştii l-au denumit „descentralizare minimală", caracterizat atât prin inexistenţa unui echilibru clar în repartizarea puterii între actorii – mai vechi sau mai noi – din câmpul educaţional, cât şi de lipsa unei orientări evidente şi fără echivoc către o guvernare locală extremă.

Sub nicio formă nu putem însă afirma că această traiectorie este una singulară. Aproximativ un sfert din statele membre ale OCDE manifestă încă o preferinţă pentru forţele centripete, în detrimentul unei veritabile descentralizări. Situaţii similare întâlnim în ţări precum Portugalia, Luxemburg, Grecia, Japonia sau Coreea.

Descentralizarea nu este însă un scop în sine, ci un mijloc prin care obiectivele propuse pot fi atinse. Consensul partenerilor decizionali cu privire la obiectivele propuse, poate constitui premisa, nu şi garanţia atingerii lor. Descentralizarea poate conduce la creşterea şanselor de reuşită, având desigur unele avantaje faţă de sistemul centralizat de luare a deciziilor. Mărind competiţia, ea permite răspunsuri rapide la schimbările condiţiilor şi cerinţelor, ceea ce poate conduce la creşterea eficienţei şi inovaţiei în sistemul de învăţământ.

Condiţii esenţiale pentru succesul descentralizării sunt existenţa competenţelor manageriale, asigurarea expertizei tehnice şi autonomia şcolii faţă de autorităţile politice locale. Primele două menţionate vizează sistemul de educaţie şi se pot realiza prin programe de formare şi profesionalizare a personalului managerial, prin pregătirea actorilor implicaţi în educaţie pentru noi răspunderi care vizează procesul de luare a deciziilor. În plus se cere dezvoltat şi reorganizat sistemul informaţional, dezvoltate noi tehnici de planificare, evaluare şi prognoză, regândită administrarea învăţământului. Cea de-a treia condiţie esenţială pentru succesul descentralizării vizează un registru mai larg, cel al vieţii sociale şi politice: nivelurile locale pot fi uşor influenţate de diversele grupuri politice, de aceea se impune autonomia şcolii faţă de oricare autorităţi politice.

Înscriindu-se în direcţia general europeană de conferire a autonomiei şcolii, *Strategia de descentralizare a învăţământului preuniversitar*, aprobată prin Memorandum în 2005, a reprezentat iniţiativa Ministerului Educaţiei de realizare a *procesului de transfer de autoritate, de responsabilitate şi de decizie* cu privire la organizarea, administrarea şi finanţarea activităţilor unităţilor de învăţământ de la nivel central la nivel local, până la nivelul anului 2010. Strategia vizează inclusiv politicile în domeniul dezvoltării resurselor umane, venind în sprijinul rezolvării unui

sistem contestat de gestionare a personalului didactic, în condiţiile în care angajările cadrelor didactice sunt realizate încă de inspectoratele şcolare.

Calitatea muncii educatorului nu este posibilă însă în lipsa unui context concret. O abordare *contextuală* a dezvoltării profesionale a cadrelor didactice este de dorit cu atât mai mult cu cât procesul descentralizării se desfăşoară mai energic. Respectarea nevoilor organizaţionale şi individuale capătă o importanţă crescută într-un sistem descentralizat. *Recunoaşterea şcolii ca centru de decizie* implică numeroase responsabilităţi în privinţa managementului resursei umane.

România poate învăţa astăzi din experienţa ţărilor europene care au identificat limite ale descentralizării excesive a sistemelor de învăţământ. De aceea, promovarea unui sistem descentralizat în privinţa dezvoltării profesionale a cadrelor didactice trebuie să fie dublat de măsuri de responsabilizare a indivizilor şi organizaţiilor, fără însă a renunţa la organismele centrale, cu rol în acreditarea programelor, monitorizarea şi evaluarea activităţilor realizate.

Anul 2005 a reprezentat anul elaborării şi adoptării *Strategiei descentralizării învăţământului preuniversitar* de către Guvernul României, care a urmărit crearea cadrului – conceptual, metodologic şi procedural de transfer de resurse, autoritate şi responsabilitate şi în ceea ce priveşte luarea deciziilor şi a managementului general şi financiar către instituţiile de învăţământ şi comunitatea locală, urmărind repartizarea clară, echilibrată şi bine delimitată a puterii de decizie între organismele şi instituţiile reprezentative ale comunităţilor locale şi regionale, pe de o parte şi cele de la nivel naţional pe de cealaltă parte.

Strategia descentralizării învăţământului preuniversitar prevedea pilotarea într-un număr limitat de şcoli a unui mecanism financiar mai relaxat care presupunea exceptări de la unele prevederi financiare.

În acest scop, au fost stabilite drept obiective specifice:

- *Eficientizarea alocării şi utilizării resurselor financiare, materiale şi umane*
- *Asigurarea calităţii serviciilor*

Pentru fiecare obiectiv specific s-au avut în vedere o serie de activităţi.

Astfel, în vederea atingerii obiectivului specific *Eficientizarea alocării şi utilizării resurselor financiare, materiale şi umane* au fost stabilite în Planul de activităţi precum:

1. Analiza execuţiei bugetului la nivelul şcolii din punct de vedere al criteriilor şi al standardelor de finanţare;

2. Analiza nivelului de finanţare a şcolilor, din punctul de vedere al costurilor pe elev;

3. Analiza circuitelor financiare şi a planificării bugetelor la nivel local;

4. Asistenţă pentru definirea şi implementarea planurilor multianuale de ajustare a bugetelor funcţie de costurile per elev;

5. Asistenţă în elaborarea bugetelor şi a execuţiei bugetare în cadrul compartimentelor proprii de contabilitate;

6. Pregătirea personalului implicat pentru a opera cu costurile pe elev şi metodologiile aferente;

7. Analiza modului de înfiinţare, a componenţei şi eficienţei activităţii consiliilor de administraţie;

8. Asistenţă privind funcţionarea consiliilor de administraţie în noua componenţă;

9. Asistenţă în elaborarea şi implementarea proiectului de dezvoltare a şcolii;

10. Instruirea personalului implicat pentru aplicarea noului model de management;

11. Analiza modului în care au fost implicate diferitele instituţii (şcoala-autorităţi locale) în proiectarea şi execuţia bugetară.

În vederea atingerii obiectivului specific *Asigurarea calităţii serviciilor,* în Planul de acţiune au fost preconizate următoarele activităţi:

1. Analiza restructurării reţelei şcolare pentru evidenţierea concordanţei dintre necesitate şi ofertă la nivelul localităţii;

2. Analiza CDŞ-ului actual, a modului în care poate fi revizuit şi adaptat la nevoile locale;

3. Analiza modului de achiziţionare şi distribuire, noi propuneri de mecanisme de selecţie şi achiziţie a manualelor la nivelul şcolii; evaluarea costurilor necesare şi a eficienţei procedeelor;

4. Analiza structurii personalului şi a gradului de pregătire profesională a echipei de conducere (director, director adjunct, contabil-şef);

5. Evaluarea modalităţilor de realizare a formării personalului didactic la nivelul şcolii; evaluarea volumului de fonduri necesar; identificarea posibilităţilor de sprijin a şcolilor în dezvoltarea de programe proprii;

6. Asistarea directorului în exercitarea atribuţiilor sporite în privinţa managementului resurselor umane.

Atât activităţile care corespund obiectivului specific *Eficientizarea alocării şi utilizării resurselor financiare, materiale şi umane*, cât şi activităţile care corespund obiectivului specific *Asigurarea calităţii*

serviciilor sunt formulate în concordanţă cu rezultatele măsurabile din documentul *Politică de propunere publică.*

Pentru experimentarea sistemelor tehnice şi modificărilor instituţionale propuse, precum şi pentru testarea impactului şi eficienţei acestor măsuri în contextul descentralizării învăţământului preuniversitar, în anul 2007 s-a derulat proiectul-pilot *„Managementul administrativ şi financiar al şcolii într-un mediu descentralizat".*

Pentru implementarea fazei-pilot „Managementul financiar şi administrativ într-un mediu descentralizat", s-a emis un ordin comun MECTS şi MAI, pornindu-se de la prevederile Legii-cadru nr. 195/2006 a descentralizării (Ordinul nr.5004/31.08.2006). Pentru derularea acestui pilot, din cele 8 judeţe nominalizate ca „judeţe-pilot", ca urmare a bunelor practici din anul şcolar 2004-2005 privind reorganizarea reţelei şcolare, activitatea şi implicarea consiliilor de administraţie, nivelul comunicării cu autorităţile şi comunităţile locale, Ministerul Educaţiei a selectat 50 de unităţi de învăţământ din judeţele Dolj, Harghita şi Iaşi.

Obiectivul general stabilit pentru perioada pilotării a fost îmbunătăţirea managementului administrativ şi financiar al unităţilor de învăţământ care funcţionează într-un sistem descentralizat. Pentru implementarea acţiunilor prevăzute în Ordinul comun de aprobare a fazei-pilot, Ministerul Educaţiei a elaborat un plan de acţiune prin care urmau să fie experimentate principii, metodologii şi proceduri aflate în consens cu *Strategia de descentralizare a învăţământului preuniversitar 2005* şi cu legislaţia curentă, în scopul de a se testa impactul şi eficienţa acestora.

Obiectivele specifice fixate pentru perioada de pilotare au fost următoarele:

- testarea exercitării noilor competenţe şi a drepturilor decizionale, administrative şi financiare acordate şcolilor de noua legislaţie, în vederea întăririi autonomiei şcolii;
- îmbunătăţirea cadrului instituţional şi a proceselor de management financiar şi de luare a deciziilor la nivelul şcolilor selectate şi al administraţiei locale, pentru susţinerea generalizării modelului la nivel naţional;
- dezvoltarea sistemelor de evaluare şi monitorizare a managementului resurselor de care dispun şcolile selectate, într-un mediu descentralizat.

Reprezentanţii celor trei Inspectorate au realizat o simulare a bugetului de venituri şi cheltuieli pentru anul 2007 numai pe componenta finanţare de bază, luând în considerare următorii indicatori:

- Cheltuieli de personal stabilite în baza statelor de funcţii aferente lunii aprilie 2007;

- Cheltuieli pentru bunuri şi servicii (media anuală – articol bugetar 20.01, respectiv cheltuielile cu utilităţile: încălzire, energie electrică, apă);
- Cheltuieli de perfecţionare (în limita a 1% din cheltuielile de personal);
- Cheltuieli cu manualele şcolare.

Din simularea realizată pentru calcularea finanţării de bază, prin aplicarea unui cost standard per elev pe an şi a coeficienţilor de diferenţiere în funcţie de mediu, nivel de învăţământ, profil, filieră, a rezultat că acest nivel al costului standard asigură acoperirea cheltuielilor din finanţarea de bază doar în anumite cazuri, existând şi situaţii în care nivelul acestui cost nu acoperă nevoile de finanţare ale şcolilor.

Pentru a determina necesarul de finanţare pentru finanţarea de bază s-a realizat o simulare a bugetului de venituri şi cheltuieli pentru întreaga reţea şcolară a celor 3 judeţe (Dolj, Harghita, Iaşi).

În determinarea necesarului pentru finanţarea de bază s-au luat în calcul următoarele elemente:

→necesar pentru cheltuieli de personal;
→necesar pentru cheltuieli materiale (numai utilităţi);
→necesar pentru cheltuieli de perfecţionare;
→necesar pentru asigurarea manualelor şcolare.

Neadoptarea printr-un act normativ a metodologiei de calcul a costului standard şi a fundamentării necesarului bugetar pe formula Consiliului Naţional pentru Finanţarea Învăţământului Preuniversitar de Stat a determinat utilizarea acestei proceduri în mod aleatoriu sau doar cu caracter experimental, „pe hârtie": la concluziile simulării de buget pentru 2007 (13.06.2007) s-a remarcat existenţa unor mari fluctuaţii ale gradului de acoperire, care au determinat propuneri de ajustare direct pe unităţi.

Concluzii şi recomandări rezultate din derularea proiectului

Concluziile la care s-a ajuns după finalizarea perioadei de pilotare, conform *Raportului de evaluare internă a procesului de descentralizare* din 1.05.2008:

Politici

• *Insuficienta corelare a Strategiei Descentralizării Învăţământului Preuniversitar cu reforma administraţiei centrale în România.* Chiar dacă Strategia a fost aprobată de Guvern în 2005, totuşi descentralizarea în învăţământ nu a fost corelată cu descentralizarea în administraţie (coordonată de MIRA) şi cu o schimbare în legislaţia financiară (care ar fi trebuit coordonată de MEF). Chiar dacă, mecanismul a existat, nu şi-a dovedit functionalitatea.

• *La nivelul MECTS nu a existat un document de politică publică menit să explice care sunt obiectivele strategice pe termen lung ale învăţământului în România şi care să descrie rolul pe care descentralizarea îl va avea în îndeplinirea acestor obiective.* Prin urmare, unii factori interesaţi consideră că descentralizarea este mai curând un scop în sine decât un mijloc de îmbunătăţire a calităţii ofertei educaţionale.

Coordonarea procesului de implementare

• *Lipsa unui plan detaliat de implementare integrat.* Se constată faptul că nu există un Plan operaţional integrat şi etapizat conform etapelor Strategiei de descentralizare. Au existat diferite planificări parţiale corespunzătoare proiectelor implementate în cadrul acestei Strategii, dar care nu au fost coordonate şi corelate într-un document operaţional cadru. Mai mult decât atât, în 2006 activitatea Consiliului Naţional pentru Finanţarea Învăţământului Preuniversitar de Stat, instituţia responsabilă de coordonarea financiară a descentralizării şi-a încetat activitatea, responsabilităţile sale nefiind preluate de o altă instituţie.

• *Influenţă insuficientă a organismelor de coordonare în procesul de descentralizare în administraţie.* Instituţia coordonatoare din punct de vedere tehnic stabilită în 2006 la nivelul MIRA (Comitetul Tehnic Interministerial) nu a influenţat foarte mult implementarea proiectului-pilot de descentralizare. Grupul de lucru pentru descentralizarea învăţământului preuniversitar constituit la nivelul Ministerului Educaţiei are rol de coordonare, însă funcţionarea lui pare a fi dificilă ca urmare a numărului mare de membri şi a responsabilităţilor numeroase pe care le are. La nivel judeţean nu există o instituţie sau un mecanism de suport instituţional pentru furnizarea de sprijin tehnic în vederea implementării descentralizării.

• *Întreruperea activităţii* Consiliului Naţional pentru Finanţarea Învăţământului Preuniversitar de Stat. Consiliului Naţional pentru Finanţarea Învăţământului Preuniversitar de Stat i s-a desemnat în 2005 rolul de instituţie coordonatoare a procesului de descentralizare financiară, însă aceasta şi-a încetat temporar activitatea în 2006.

Aspecte cu privire la proces

• *Re-organizarea reţelelor şcolare – un succes.* Reorganizarea reţelelor şcolare a fost considerată realizată de cei mai mulţi dintre cei intervievaţi prin introducerea statutului juridic pentru unităţile educaţionale cu cel puţin 200 de elevi (noul cadru legislativ aplicat în întreaga ţară).

• *Asigurarea calităţii în învăţământ.* În toate şcolile au fost stabilite Comisii de Evaluare şi de Asigurare a Calităţii în concordanţă cu Regulamentul Ministerului Educaţiei din 2005. În unele cazuri aceste

comitete funcţionează, în alte cazuri au dificultăţi, în funcţie de autoritatea profesională a membrilor săi. La nivelul fiecărei şcoli activitatea de bază este una de autoevaluare. În urma interviurilor, reiese faptul că deşi abordarea teoretică este corectă, procedura este birocratică, iar cei care o aplică nu au uneori experienţă, nu sunt instruiţi sau nu sunt informaţi corespunzător.

• *Dificultăţi în corelarea Planului de Dezvoltare a Şcolii (PDŞ) cu nevoile comunităţii.* Există în continuare dificultăţi în corelarea PDS cu planurile strategice de dezvoltare locală. Disfuncţiile identificate sunt legate de lipsa pregătirii în domeniul planificării strategice, lipsa unei bune corelări între obiectivele de dezvoltare şcolară şi fondurile alocate şi dificultăţile în obţinerea de fonduri suplimentare. Excepţie fac şcolile implicate în proiectul PHARE VET sau în cel pentru Învăţământ Rural. Şcolile au mari dificultăţi în atragerea de resurse suplimentare, mai ales în mediul rural.

• *Curriculum la decizia şcolii / în dezvoltare locală.* În implementarea descentralizării, şcolile din sistemul VET au autonomia de a adapta curriculumul la nevoile locale ale pieţei muncii. Rezultatul este sporirea competiţiei dintre şcoli, ceea ce conduce la un efort mai mare în acest sens, şi implict la creşterea calităţii ofertei educaţionale. Adaptarea curriculei a condus la la îmbunătăţirea relaţiilor dintre şcoală şi factorii interesaţi (autorităţi locale, agenţi economici etc.) şi la realizarea de activităţi comune. În ceea ce priveşte învăţământul general, numărul orelor alocate curriculumului la decizia şcolii a fost drastic limitat. În plus, potenţialul impact pozitiv al decentralizării curriculare este substanţial limitat de practica şcolară: în multe cazuri stabilirea disciplinelor din CDŞ depinde de disponibilitatea profesorilor, de nevoia acoperirii normelor didactice şi de pregătirea lor specifică.

Aspecte legislative şi financiare

• *Retribuirea directorilor de şcoală – un succes.* În judeţele-pilot directorii au un statut special, care a fost considerat ca un pas spre profesionalizarea funcţiei manageriale în sistemul de învăţământ: au fost degrevaţi de norma didactică şi au fost plătiţi la nivelul maxim de salarizare, indiferent de vechimea în învăţământ sau de gradul lor didactic. Atât directorii din judeţele-pilot, cât şi cei din judeţele martor au apreciat sistemul utilizat în pilot ca fiind mult mai motivant şi mai eficient.

• *Inflexibilitatea bugetului public pentru şcoli.* În prezent şcolile nu au libertatea de a schimba sau de a realoca fonduri dintr-un capitol de buget într-altul. Şcolile încă lucrează cu capitole inflexibile de buget aprobat de factori consideraţi externi şcolii (consiliile locale).

• *Incertitudine privind bugetul alocat de autorităţile locale.* Nu întotdeauna bugetul propus de şcoli este aprobat de autorităţile locale. Criteriile utilizate pentru aprobarea bugetului nu se referă la nevoile identificate prin Planul de Dezvoltare a Şcolii, ci la restricţii financiare generale. Mai mult, decizia autorităţilor locale fiind anuală, şcolile nu pot realiza planificări multianuale.

• *Pilotarea doar teoretică a formulei de alocare bazată pe costul per elev.* Punctul cel mai slab în implementarea Strategiei de descentralizare a fost legat de formula de finanţare per capita care nu a putut fi utilizată ca urmare a lipsei legislaţiei specifice. Astfel, testarea formulei s-a facut artificial, teoretic, doar „pe hârtie", şcolile continuând să fie conduse financiar în concordanţă cu bugetele „istorice".

• *Adaptarea legislaţiei financiare la necesităţile pilotării.* Cadrul legislativ privind aspectele financiare nu a permis pilotarea descentralizării din punct de vedere financiar. Ministerul Educaţiei ar fi trebuit să fie sprijinit mai mult de către Ministerul Economiei în acest sens. Refuzul aprobării cadrului legislativ necesar aplicării formulei de alocare per elev s-a produs de două ori pe durată proiectului-pilot. În prezent, demersurile în acest sens sunt blocate.

Resurse umane

• *Informarea incompletă a cadrelor didactice şi a factorilor interesaţi.* Mare parte dintre cei implicaţi în descentralizarea învăţământului preuniversitar nu au informaţii complete despre principiile, componentele şi activităţile planificate pentru implementarea descentralizării.

• *Sprijin tehnic insuficient pentru inspectorii şcolari.* Inspectorii şcolari au nevoie de mai mult sprijin pentru a-şi îndeplini eficient rolul.

• *Competenţe insuficiente în domeniul managementului şcolii.* Directorii de şcoală nu au un sprijin tehnic constant în ceea ce priveşte activităţile de management, mai ales pentru autonomia şcolii.

• *Pierderea resurselor umane din sistem.* Există exemple de bună practică în implementarea descentralizării la nivelul şcolilor sau la nivel local. Totuşi, acestea nu sunt recunoscute suficient la nivelurile superioare, fluxul de informaţii fiind insuficient. De asemenea, aceste exemple nu sunt diseminate către alte şcoli şi alţi factori interesaţi ceea ce generează frustrări printre cadrele didactice motivate şi, în cele din urmă conduce la pierderea resurselor umane care pleacă din sistem.

• *Formarea continuă a directorilor este limitată.* Chiar dacă există programe de formare continuă pentru directori, acestea nu sunt nici suficiente pentru a satisface cererea şi nici temele nu sunt suficient de

variate sau de relevante. De asemenea, nu se cunoaşte care a fost efectul formării asupra performanţei profesionale ulterioare a celor formaţi.

• *Criteriile profesionale pentru selecţia directorilor de şcoli sunt greu de aplicat.* Există criterii profesionale pentru selecţia şi angajarea directorilor de şcoli, dar acestea nu sunt suficiente pentru a depăşi preocuparea privind influenţele politice în procesul de selecţie. Faptul că selectarea şi angajarea directorilor de şcoală nu se bazează în primul rând pe criterii profesionale, ci pe relaţii personale şi/sau pe criterii politice a fost deseori menţionat în interviuri. Soluţiile propuse de persoanele intervievate au fost variate, de la propunerea ca directorii să fie aleşi de profesori (o abordare puternic descentralizată) până la aceea ca directorii să fie numiţi de la nivelul inspectoratelor (abordare centralizată).

• *Selecţia şi angajarea profesorilor.* Modalitatea de selecţie a profesorilor în cele opt judeţe-pilot s-a organizat diferit faţă de restul judeţelor. În şcolile-pilot selecţia s-a făcut la nivelul şcolii, în celelalte şcoli selecţia fiind făcută la nivelul inspectoratelor, după o metodologie elaborată la nivel central. Această schimbare este considerată de unele persoane intervievate ca un succes, însă în general există totuşi o rezistenţă în ceea ce priveşte descentralizarea angajării profesorilor ca urmare a temerii faţă de pierderea stabilităţii pe care o oferă titularizarea.

• *Salarizarea cadrelor didactice.* În prezent, în legislaţie şi în grilele de salarizare stabilite de Ministerul Educaţiei nu există diferenţiere bazată pe merit şi profesionalism. În ceea ce priveşte posibilităţile de motivare a personalului didactic, acestea sunt foarte modeste şi constau în acordarea sumei de 2% din fondul de salarii, a salariilor de merit, sau a gradaţiilor de merit acordate de inspectoratele şcolare pe baza recomandării şcolilor.

• *Formarea continuă şi dezvoltarea carierei profesionale a cadrelor didactice.* Formările CCD (Casa Corpului Didactic) sunt apreciate, dar nu acoperă întreaga cerere. Aceste centre oferă într-o mică măsură şi sprijin pentru managementul şcolar.

• *Reorganizarea parţială a CA.* În general, CA a fost reorganizat în şcoli, dar funcţionarea lui depinde în totalitate de persoanele implicate. Diferenţele constatate sunt datorate motivaţiei şi profesionalismului membrilor, relaţiilor dintre director şi autorităţile locale, precum şi influenţei politice a celor implicaţi. Neparticiparea membrilor, alţii decât profesorii, fapt care încă este des întâlnit, prejudiciază funcţionarea CA.

• *Selecţia directorilor şi preşedinţilor de CA.* În general, cei intervievaţi au manifestat îngrijorare în raport cu influenţa factorilor politici în anumite aspecte ale procesului de descentralizare (în special legat de

selectarea directorilor de şcoală şi de alegerea preşedintelui CA).

• *Administratori financiari angajaţi.* În unele şcoli s-a creat un nou post pentru rezolvarea problemelor financiare şi bugetare. A fost iniţiată angajarea de administratori financiari (în concordanţă cu noile regulamente şi cu proiectul-pilot). Dintre posibilii candidaţi unii fie nu au pregătirea necesară specificului administrativ-financiar al şcolii şi consideră că este dificil să se adapteze, fie consideră salarizarea nesatisfăcătoare în raport cu volumul de muncă.

• *Capacitate limitată a Comisiei pentru educaţie de la nivelul consiliilor locale şi a funcţionarilor publici locali cu responsabilităţi în acest domeniu.* Persoanele responsabile pentru educaţie la nivel local nu sunt întotdeauna familiarizate cu politicile educaţionale sau cu procesul de descentralizare.

Cooperarea şi fluxul informational

• *Voinţă politică limitată pentru implementarea procesului de reformă.* Implementarea unei reforme complexe cum este descentralizarea învăţământului preuniversitar necesită o perioadă îndelungată de timp, ceea ce implică manifestarea în mod constant a voiţei politice pentru implementarea acestei reforme. Procesul de asigurare a coerenţei şi continuităţii procesului de reformă în educaţie a început abia în 2008 prin adoptarea de către partidele politice, a „Pactului naţional pentru educaţie".

• *Coerenţa slabă dintre planificarea strategică şi implementarea operaţională la nivelul instituţiilor centrale implicate în descentralizare.* Deşi există cooperare între instituţiile centrale, cum ar fi Ministerul Educaţiei şi Ministerul Economiei si Finantelor, sau Ministerul Educaţiei şi Ministerul de Interne, în implementarea descentralizării au fost situaţii care au indicat nevoia îmbunătăţirii cooperării. De exemplu, deşi Legea-cadru a descentralizării a fost emisă încă din 2006, normele de aplicare ale acesteia au fost emise în 2008. Sau descentralizarea financiară a învăţământului preuniversitar, care a necesitat şi necesită un sprijin mai puternic din partea MEF pentru pilotarea acestei măsuri fundamentale pentru implementarea solidă şi durabilă a descentralizării.

• *Flux informaţional insuficient.* Fluxul informaţional este insuficient atât pe verticală, cât şi pe orizontală. Aceasta se referă la toate nivelurile şi la toate direcţiile circuitului informaţional. De exemplu, au existat situaţii în care autorităţile locale au realizat programe de investiţii fără ca Ministerul Educaţiei să fie informat. Chiar dacă acest fapt poate fi considerat ca un indiciu pentru descentralizare, aceasta poate fi o piedică pentru Ministerul Educaţiei în prevenirea unor disfuncţii.

Monitorizarea şi evaluarea

• *Sistem de Monitorizare si evaluare (M&E) incomplet.* În general, chiar dacă există un sistem de monitorizare şi evaluare a serviciilor educaţionale, totuşi un sistem de M&E al politicilor şi programelor MECTS nu există. În general, colectarea datelor se bazează pe raportare. Date cum sunt cele care fac referire la resursele umane sau cele referitoare la cheltuieli de întreţinere a şcolii sunt fie incomplete, fie inexistente. În ceea ce priveşte pilotarea procesului de descentralizare, nu a existat o evaluare ex-ante care să justifice necesitatea descentralizării sau abordările propuse pentru implementarea acesteia. Nu a fost definit modul în care se va face monitorizarea şi evaluarea, nu au existat indicatori de bază care să permită monitorizări sistematice şi/sau evaluări periodice ale progresului sau analize preliminare de impact al descentralizării. Monitorizările şi evaluările efectuate în cadrul Strategiei nu s-au referit la monitorizarea şi evaluarea Strategiei (ceea ce oricum ar fi fost imposibil de realizat în absenţa unui plan operaţional integrat). De aceea, până în prezent activităţile de M&E au fost mai curând punctuale şi au constat în evaluări ale nevoilor pentru proiectele privind descentralizarea, implementate fie în cadrul Strategiei, fie înainte de adoptarea ei, sau au fost monitorizări şi evaluări interne ale proiectelor respective. Au existat, de asemenea, şi rapoarte ale acelor proiecte, sau procese verbale întocmite în cadrul întâlnirilor cu factori interesaţi de descentralizare, dar nici una dintre aceste activităţi nu poate fi considerată activitate sistematică de M&E.

Lipsa răspunderii publice

• *Lipsa răspunderii publice a şcolilor.* În prezent, şcolile nu au un sistem de răspundere publică. Şcolile utilizează bani publici şi, ca urmare, au obligaţia de a informa publicul despre felul cum sunt cheltuiţi. În acelaşi timp, elevii, părinţii, agenţii economici etc. vor să ştie cum lucrează şcoala ca să poata face o alegere corectă. De asemenea, există doar un flux de informaţii sporadic între şcoli şi clienţii lor, precum şi între şcoli şi comunităţi, în cea mai mare parte bazat pe relaţiile personale, informale între părinţi şi profesori. Trimiterea deciziei de la nivelul central până la cel local, s-a realizat în ritmuri diferite pe diversele domenii ale sistemului – curriculum, resurse, administrarea unităţii de învăţământ, politici de personal etc., într-un cadru legislativ în care persistă prevederi contradictorii, ajungându-se astfel la unele incoerenţe şi disfuncţionalităţi.

Pornind de la recunoaşterea acestor disfuncţii, *Strategia pentru îmbunătăţirea modului de exercitare a competenţelor descentralizate în învăţământul preuniversitar 2008-2013* preconizează perfecţionarea şi

finalizarea, până în anul 2013, a procesului de transfer de decizie, responsabilitate şi resurse cu privire la organizarea, administrarea şi finanţarea activităţii unităţilor de învăţământ, de la nivel central, la nivelul unităţilor de învăţământ.

Ministerul Educaţiei, Cercetării şi Inovării a elaborat, în conformitate cu prevederile H.G. nr. 139/2008, privind normele metodologice de aplicare a Legii-cadru a descentralizării nr. 195/2006, Strategia pentru îmbunătăţirea modului de exercitare a competenţelor descentralizate în învăţământul preuniversitar. Strategia a fost modificată prin includerea direcţiilor de acţiune, asumate prin Programul de Guvernare pentru 2008-2012, pentru descentralizarea învăţământului preuniversitar (prevederile din capitolele 5 Educaţie şi 22 Reforma administraţiei publice), modificare operată de grupul de lucru pentru descentralizarea învăţământului preuniversitar, constituit prin ordinul ministrului educaţiei, cercetării, tineretului şi sportului nr. 3324/03.03.2009.

Principiile şi măsurile referitoare la domeniile prioritare din strategia de descentralizare au fost dezbătute cu federaţiile reprezentative din învăţământ, cu structurile asociative ale autorităţilor administraţiei publice locale, cu Federaţia Naţională a Asociaţiilor de Părinţi şi au fost discutate cu reprezentanţii BIRD, după cum urmează.

Strategia de descentralizare în învăţământul preuniversitar 2008-2013 a fost dezbătută cu federaţiile sindicale reprezentative din învăţământ, în cadrul Grupului de lucru privind procesul descentralizării sistemului educaţional, în perioada 2-4 februarie 2009, când s-au formulat puncte de vedere ale federaţiilor sindicale referitor la descentralizare.

În data de 4 martie 2009, la Ministerul Administraţiei şi Internelor a avut loc reuniunea pe tema descentralizării sectoriale, prilej cu care s-au reţinut propunerile structurilor asociative locale, referitor la Strategia sectorială - învăţământ.

În zilele de 16-17 martie 2009 şi 26 martie 2009, au fost organizate dezbateri pentru modificarea legislaţiei învăţământului, în vederea asigurării cadrului juridic necesar descentralizării competenţelor în învăţământul preuniversitar. La acestea au participat federaţiile sindicale reprezentative la nivel naţional şi Federaţia Naţională a Asociaţiilor de Părinţi.

Reprezentanţii structurilor asociative ale autorităţilor administraţiei publice locale s-au reunit în grupul de lucru pentru promovarea pachetului de măsuri privind descentralizarea administraţiei publice la Buşteni, în perioada 26-29 martie 2009. Cu acest prilej s-au stabilit „Regulile" privind descentralizarea administraţiei publice şi, în contextul acesteia, inclusiv

descentralizarea Învăţământului Preuniversitar.

La Ministerul Administraţiei şi Internelor au avut loc reuniuni de lucru pe problemele descentralizării administraţiei publice, la care s-a abordat şi problematica specifică învăţământului preuniversitar, în zilele de 4, 18, 31 martie, 14 aprilie 2009.

De asemenea, au fost organizate întâlniri cu structurile asociative ale autorităţilor locale, în zilele de 31 martie 2009, 7 şi 14 aprilie 2009, prilej cu care s-a discutat descentralizarea competenţelor în domeniile-cheie şi s-a ajuns la un acord asupra paşilor de urmat în vederea descentralizării învăţământului preuniversitar.

La iniţiativa MAI, în data de 12 aprilie 2009, a avut loc reuniunea de lucru pe problemele descentralizării învăţământului preuniversitar la care au fost prezenţi reprezentanţi ai MAI şi MECI, precum şi grupurile de lucru pe descentralizare ale Federaţiilor sindicale reprezentative din învăţământ, ale Structurilor asociative ale administraţiei publice locale şi ale Federaţiei Naţionale a Asociaţiei de Părinţi. Întrucât agenda de lucru a reuniunii nu a putut fi epuizată, s-a convenit să se organizeze o nouă întâlnire, în data de 19 mai 2009, la MECI.

Deoarece acordul dintre Guvernul României şi Banca Internaţională pentru Reconstrucţiei şi Dezvoltare (BIRD –Banca Mondială), prevede explicit procesul de descentralizare ca domeniu de finanţare, BIRD a trimis o misiune în perioada 6-17 aprilie 2009, care a analizat, la Ministerul Educaţiei, stadiul implementării strategiei de descentralizare.

Misiunea BIRD a discutat cu reprezentanţi ai: Ministerului Finanţelor Publice, Ministerului Administraţiei şi Internelor, structurilor asociative ale administraţiei publice locale, federaţiilor sindicale reprezentative, precum şi cu cei ai Federaţiei Naţionale a Asociaţiilor de Părinţi.

De asemenea, experţi BIRD, au vizitat şcoli, licee din mediul urban şi rural, având discuţii cu directorii unităţilor de învăţământ, cu primarii şi reprezentanţii autorităţilor locale din zonele vizitate precum şi cu elevii şi cu părinţii.

Misiunea BIRD a analizat sistemele şi fluxurile financiare, sistemele decizionale existente în acest moment în România, rolul şi atribuţiile instituţiilor statului implicate în procesul educaţional, stadiul procesului de descentralizare.

După vizitele de studiu şi discuţiile individuale cu fiecare instituţie în parte, în data de 14 martie a avut loc un seminar la care au participat toţi actorii implicaţi în procesul educaţional şi de descentralizare iar reprezentanţii Băncii Mondiale au prezentat modele de bună practică din ţări

ale Uniunii Europene şi din alte state ale lumii.

Pe parcursul seminarului reprezentanţii structurilor asociative, ai federaţiilor sindicale şi ai Băncii Mondiale, au recomandat abordarea procesului de descentralizare cu precauţie şi numai după pilotarea procesului de descentralizare în câteva judeţe, mai ales în contextul financiar extrem de dificil din anul 2009.

Având în vedere acordul de împrumut dintre Guvernul României şi Banca Mondială (DPL), reprezentanţii Băncii Mondiale au propus un calendar de implementare a procesului de descentralizare, care are ca termen final de aplicare data de 1 septembrie 2011.

Totodată, misiunea BIRD a recomandat ferm ca procesul de descentralizare să fie făcut în etape distincte pe o perioadă de 2 ani astfel încât acest proces să poată fi cu adevărat realizat.

De asemenea, au subliniat faptul că procesul de descentralizare presupune în primul rând trecerea la finanţarea „per capita" (finanţare pe elev echivalent) ceea ce va conduce la o reaşezare semnificativă a reţelei şi la disponibilizări semnificative în sistem. (ex. Bulgaria, Ungaria, Olanda, Marea Britanie etc.)

Calendarul a fost discutat de conducerea ministerului şi agreat cu federaţiile sindicale reprezentative din învăţământ, în data de 5 mai 2009.

2.8. DESCENTRALIZAREA ÎNVĂŢĂMÂNTULUI PREUNIVERSITAR DE STAT - STADIUL ACTUAL. DIRECŢII DE ACŢIUNE.

Conform Strategiei de descentralizare elaborată de Ministerului Educaţiei, Cercetării şi Tineretului (MECTS) şi aprobată de guvernul României prin memorandum în anul 2005, descentralizarea învăţământului preuniversitar de stat este un proces etapizat, perioada de implementare fiind 2005-2010.

Etapa administrativă, prima etapă în cadrul procesului de descentralizare, a fost parţial parcursă în perioada 2005-2006 şi a presupus, la nivel naţional, dar cu precădere la nivelul celor 8 judeţe nominalizate prin H.G. nr. 1942/2004[1], reorganizarea reţelei şcolare în condiţiile Legii nr. 354/2004 pentru modificarea şi completarea Legii învăţământului nr. 84/1995, cu înfiinţarea Compartimentelor Financiar-Contabile în cadrul

[1] Brăila, Cluj, Dolj, Harghita, Iaşi, Neamţ, Sibiu, Satu Mare

fiecărei unităţi de învăţământ cu personalitate juridică[2] şi a consiliilor de administraţie cu o structură care cuprinde în proporţie de 40-50% reprezentanţi ai consiliului local, primarului, părinţilor şi agenţilor economici. De asemenea au fost constituite Comisiile de Finanţare Locale şi Judeţene. În cadrul aceleaşi etape directorii unităţilor de învăţământ preuniversitar din cele 8 judeţe-pilot şi contabilii şefi au fost instruiţi în vederea aplicării Normelor metodologice pentru finanţarea şi administrarea unităţilor de învăţământ preuniversitar de stat, conform H.G. nr. 2192/2004.

Astfel, anul 2005 a fost anul în care fiecare unitate de învăţământ preuniversitar de stat cu personalitate juridică din cadrul celor 8 judeţe, a proiectat bugetele de venituri şi cheltuieli în funcţie de cele trei forme de finanţare – *finanţarea de bază, finanţarea complementară şi finanţarea suplimentară* – pe baza formulelor de calcul propuse de Consiliul Naţional pentru Finanţarea Învăţământului Preuniversitar de Stat (CNFIPS), organism subordonat Ministerului Educaţiei, şi a indicatorilor de diferenţiere şi de corecţie specifici.

Din cele 8 judeţe-pilot au fost selectate 3 judeţe, cu un număr de maxim 50 de şcoli[3], în care să se deruleze un experiment privind managementul administrativ şi financiar al şcolii într-un mediu descentralizat. Proiectul şi-a propus elaborarea unor proiecte prin care să se modifice Legea şi metodologiile de aplicare a lor, dar şi formula de finanţare pentru cele 50 de unităţi şcolare. Aceste proiecte *aprobate ca excepţii de la legislaţia curentă*, urmau să fie aplicate, experimental, în şcolile şi unităţile administrativ-teritoriale selectate.

În perioada *februarie-martie 2006* echipa ministerului s-a deplasat în cele 3 judeţe-pilot (Dolj, Harghita, Iaşi) în vederea efectuării vizitelor la cele 57 de şcoli care şi-au dat acordul de a participa la implementarea proiectului „*Managementul financiar şi administrativ al şcolii într-un mediu descentralizat*". Scopul vizitelor a fost de a realiza interviuri în cadrul inspectoratelor judeţene, Primăriilor şi Şcolilor şi de a plica chestionare în vederea selectării unui număr de 50 de şcoli care să intre în pilot. De asemenea, vizitele efectuate au fost şi un bun motiv de a vedea care este stadiul implementării măsurilor de descentralizare existente, în învăţământul preuniversitar de stat. Ca urmare a evaluării realizate a fost elaborat raportul

[2] „Instituţiile de învăţământ şi unităţile de învăţământ cu minimum 200 de elevi sau cu minimum 100 de preşcolari sunt instituţii publice cu personalitate juridică."

[3] Metodologia utilizată pentru selectarea celor 50 de şcoli se regăseşte în Raportul elaborat de MECTS privind selecţia şcolilor-pilot din proiectul „Managementul administrativ şi financiar într-un mediu descentralizat".

final al echipei de evaluare pentru selecţia şcolilor pilot din proiectul „*Managementul administrativ şi financiar al şcolii într-un mediu descentralizat*" (50 de şcoli din Dolj, Harghita şi Iaşi).

În perioada *mai – iunie 2006* echipa ministerului s-a deplasat în judeţele-pilot Satu-Mare, Neamţ, Cluj, Sibiu, Brăila în vederea evaluării impactului măsurilor administrative şi de restructurare a reţelei şcolare. În cadrul evaluării au avut loc întâlniri cu reprezentanţi ai ISJ, consiliilor judeţene, consiliilor locale şi au fost vizitate 5 şcoli din fiecare judeţ. Rezultatele evaluării se regăsesc în raportul privind impactul măsurilor de descentralizare în învăţământul preuniversitar de stat (H.G. nr. 2192/2004), în judeţele Brăila, Cluj, Neamţ, Sibiu, Satu-Mare.

Proiectul-pilot „Managementul administrativ şi financiar al şcolii într-un mediu descentralizat" îşi propune, în primul rând, să determine capacitatea unităţilor de învăţământ preuniversitar de a administra şi de a gestiona fondurile care le-ar reveni printr-o alocare care are la bază numărul de elevi. Pentru a determina acest lucru Ministerul Educaţiei a încercat, ca printr-o Ordonanţă de urgenţă, să obţină exceptarea de la normele legislative în vigoare, în ceea ce priveşte finanţarea şcolilor şi modul de execuţie al bugetelor pentru cele 50 de unităţi de învăţământ preuniversitar-pilot. Mai concret, se dorea ca fiecare şcoală-pilot să primească, în anul 2007, o sumă globală, conform unei formule de alocare per elev. Prin acest lucru se urmarea ca fiecare şcoală-pilot să aibă libertatea de a executa bugetul aşa cum crede de cuviinţă, monitorizându-se modul în care se iau deciziile în cadrul şcolii şi evaluându-se capacitatea de management a fiecărei unităţi de învăţământ-pilot. Ordonanţa de urgenţă fiind respinsă din diferite motive, s-a ajuns la emiterea unui ordin de ministru comun cu Ministerul Internelor şi reformelor Administrative (MIRA). Cu toate acestea Ministerul Educaţiei nu a putut obţine ceea ce ar fi dorit, datorită faptului că printr-un ordin de ministru nu poate fi schimbat cursul banilor, care vin cu destinaţie fixă de la MEF şi deci nici modul de execuţie al bugetelor.

Astfel, în data de 31.08.2006 a fost semnat Ordinul comun nr. MECTS 5004 şi nr. MIRA 1423 privind organizarea şi derularea fazei-pilot „Managementul administrativ şi financiar al şcolii într-un mediu descentralizat". Faza-pilot se derulează pe perioada 1 septembrie 2006, 31 decembrie 2007 în 50 de unităţi de învăţământ preuniversitar de stat din trei judeţe-pilot, Dolj, Harghita şi Iaşi.

În baza ordinului comun şi conform proiectului „Managementul administrativ şi financiar al şcolii într-un mediu descentralizat", anexă la ordin, în data de 15 noiembrie 2006 a fost aprobat Ordinul MECTS nr. 5671

privind numirea Grupului de Coordonare pentru organizarea şi desfăşurarea fazei-pilot „Managementul administrativ şi financiar al şcolii într-un mediu descentralizat", condus de secretarul de stat pentru învăţământ preuniversitar. Grupul de Coordonare ia deciziile majore necesare desfăşurării proiectului-pilot, are în subordine Echipa de Proiect, supervizează activitatea acesteia şi produsele finale ale activităţii de proiect. Componenţa echipei de proiect precum şi responsabilităţile membrilor acesteia au fost stabilite prin Ordinul MECTS nr. 157/15.01.2007 privind aprobarea Echipei de proiect de la nivelul Ministerului Educaţiei şi a Echipelor de coordonare la nivel de judeţ precum şi a Planului de acţiuni al proiectului.

Conform Ordinului comun, Ministerului Educaţiei, CercetăriI, Tineretului şi Sportului îi revine responsabilitatea de a elabora formula de alocare per elev pe baza căreia unităţile de învăţământ preuniversitar de stat-pilot să fie finanţate în anul 2007. Beneficiind de asistenţă tehnică din partea proiectului de înfrăţire instituţională PHARE, rezident la MIRA, expertul internaţional împreună cu Direcţia Politici Educaţionale (DPE), a elaborat mecanismul formulei de alocare per elev pentru cele 50 de unităţi de învăţământ-pilot, pornind de la costurile istorice. Acesta a fost prezentat şi înaintat spre analiză şi discuţii Grupului de Coordonare pentru organizarea şi desfăşurarea fazei-pilot „Managementul administrativ şi financiar al şcolii într-un mediu descentralizat". Cu toate acestea membrii Grupului de coordonare şi, în consecinţă MECTS, nu şi-au asumat aprobarea variantei de formulă de alocare per elev propusă şi nici o altă decizie cu privire la găsirea soluţiei necesare pentru a înainta în proiect.

De asemenea, cu sprijinul proiectului de înfrăţire instituţională PHARE, DPE a organizat în perioada *13-15 decembrie 2006* seminare pe tema planificării şi execuţiei bugetare la nivelul unităţii de învăţământ, la care au fost invitaţi directorii şi contabilii şefi din fiecare dintre cele 50 de unităţi şcolare-pilot. Seminarul s-a desfăşurat pe durată a trei zile, o zi pentru fiecare judeţ (Dolj, Harghita şi Iaşi). Seminarul a reprezentat şi o şansă de a prezenta şi a discuta, împreună cu cei prezenţi, mecanismul formulei de alocare per elev, propus de DPE, cu scopul de a i se aduce îmbunătăţiri.

În perioada *17-19 ianuarie 2007,* Ministerul Educaţiei Cercetării şi Tineretului prin Direcţia Politici Educaţionale, cu sprijinul Proiectului de înfrăţire PHARE şi a Unităţii de Control a Administraţiei Publice (UCRAP) din cadrul MIRA, a organizat o sesiune de instruiri pentru membrii Centrului de asistenţă pentru faza-pilot a procesului de descentralizare a

învăţământului preuniversitar din 2007, de la nivel regional şi de la nivelul Ministerului Educaţiei. Seminarul a durat 3 zile şi au fost instruite 7 persoane (5 persoane din cadrul inspectoratelor judeţene implicate şi două persoane din cadrul Ministerului). Centrul de asistenţă din cadrul Ministerului şi Centrele de asistenţă de la nivelul Inspectoratelor Şcolare Judeţene Dolj, Harghita şi Iaşi au ca scop oferirea de sprijin şcolilor-pilot cu privire la problemele, dificultăţile, neînţelegerile întâmpinate pe perioada implementării noilor reglementări şi proceduri. În această sesiune de instruiri accentul s-a pus pe dezvoltarea capacităţilor de comunicare ale participanţilor, organizându-se o serie de ateliere de lucru şi exerciţii în acest sens. Au fost, de asemenea, dezbătute diferite aspecte referitoare la rolul şi modul de funcţionare al Centrului de asistenţă, dar şi alte aspecte legate de procesul de descentralizare în sine. S-a stabilit protocolul şi procedurile de lucru pentru Centrele de asistenţă. Toate acestea au fost prezentate Grupului de coordonare sub formă de propunere dar nu a fost luată o hotărâre oficială cu privire la acest lucru.

De asemenea, beneficiind de sprijinul proiectului de înfrăţire instituţională PHARE, a fost elaborat proiectul Strategiei de comunicare pentru faza-pilot a procesului de descentralizare „Managementul administrativ şi financiar al şcolii într-un mediu descentralizat".

Datorită faptului că în anul 2006 a fost modificată Legea-cadru a descentralizării a apărut necesitatea actualizării Strategiei de Descentralizare a Ministerului Educaţiei aprobată prin memorandum de către Guvernul României. În prezent, Echipa de Proiect lucrează la o nouă formă a acestei strategii pentru a fi promovată şi a putea fi aplicată printr-un act normativ. Modificările care i se vor aduce au în vedere atât structura documentului, cât şi reactualizarea termenelor şi acţiunilor prevăzute.

În intervalul 6-8 mai 2007, la Miercurea Ciuc s-au reunit reprezentanţii celor 50 de unităţi de învăţământ-pilot (proiectul-pilot „Managementul administrativ şi financiar al şcolii într-un mediu descentralizat"), ai Inspectoratelor Şcolare judeţene din cele 3 judeţe (Dolj, Harghita, Iaşi), precum şi reprezentanţi ai Ministerului Educaţiei (Cabinet Ministru, Direcţia Generală Buget Finanţe, Patrimoniu şi Investiţii, Direcţia Generală Învăţământ Preuniversitar şi Direcţia de Politici Educaţionale). Scopul întâlnirii era acela de a discuta, împreună cu cei implicaţi direct în pilotarea descentralizării, simularea unei formule de finanţare per elev.

Ca urmare a expunerii costurilor medii din 2007 ale celor 50 de şcoli, cât şi a propunerilor de includere a altor coeficienţi de diferenţiere pentru calcularea finanţării de bază, în cea de-a doua zi a întâlnirii (8 mai 2007),

directorii Ministerului Educaţiei împreună cu reprezentanţii celor trei ISJ-uri au stabilit costul standard la suma de 2340 RON per elev pe an şi valorile coeficienţilor de diferenţiere.

Costul standard este destinat pentru a acoperi următoarele *categorii de cheltuieli*: *cheltuieli de personal, cheltuieli materiale, cheltuieli cu perfecţionarea cadrelor didactice (diferită de perfecţionarea pe grade didactice) şi manuale şcolare*. În privinţa coeficienţilor de diferenţiere, s-au operat modificări în metodologia stabilită de Consiliul Naţional pentru Finanţarea Învăţământului Preuniversitar de Stat pe baza datelor din 2004, şi au fost stabiliţi după cum urmează: învăţământ preşcolar program normal – 0,7; învăţământ primar - 0,7; învăţământ preşcolar cu program prelungit – 1,5; liceu tehnologic – 1,25; liceu teoretic – 1,21; SAM – 1,20; liceu vocaţional artă – 1,93; liceu vocaţional sportiv – 1,64; liceu vocaţional teologic – 1,47; învăţământ gimnazial – 1; coeficient mediu rural – 1,02.

Alte propuneri analizate se referă la stabilirea unui fond de echilibrare la nivel judeţean (ISJ-uri) şi la nivelul Ministerului Educaţiei, în sumă de 3% din fondurile judeţene şi respectiv 3% din bugetul de stat la nivel naţional pentru învăţământ. S-au înaintat propuneri privind reportarea fondurilor şcolilor (economiile şcolilor) de la un an bugetar la altul precum şi crearea cadrului legal astfel încât toate veniturile proprii sa rămână la nivelul unităţii de învăţământ.

Reprezentanţilor şcolilor li s-au comunicat noile valori ale costului standard şi ale coeficienţilor, aceştia urmând să elaboreze o simulare a alocării bugetului 2007.

Calendarul activităţilor următoare a fost:

- 18 mai 2007– şcolile-pilot trimit simulările către ISJ
- 22 mai 2007 – ISJ-urile (din judetele cu şcoli-pilot) centralizează şi analizează datele, apoi trimite rezultatele la Ministerul Educaţiei
- 28 mai 2007– întâlnire cu reprezentanţii ISJ-urilor Dolj, Harghita, Iaşi la sediul Ministerului Educaţiei. Analiza datelor.

Măsuri ce se impuneau:

1. Reorganizarea Consiliului Naţional pentru Finanţarea Învăţământului Preuniversitar de Stat, a Compartimentelor Financiar-Contabile în cadrul fiecărei unităţi de învăţământ cu personalitate juridică, a Comisiilor de Finanţare Locale şi Judeţene din judeţele-pilot. Extinderea acestor structuri şi în celelalte judeţe;
2. Organizarea în toate judeţele ţării a echipelor de coordonare;

3. Pentru continuarea procesului de descentralizare este necesară reactualizarea Strategiei de descentralizare aprobată prin Memorandum în decembrie 2005;

4. Trecerea la aplicarea formulei de finanţare per elev pe toate unităţile de învăţământ preuniversitar (simulare naţională);

5. Formarea personalului de conducere din unităţile şcolare, a personalului din administraţia locală ce este implicat în viaţa şcolii – în contextul descentralizării. Aceste tipuri de intervenţii au fost eligibile pentru cofinanţare din Fondul Social European, în mod complementar, prin cele două Programe Operaţionale ce au fost derulate prin POS DRU, respectiv POS DCA, astfel:

i. acordarea de asistenţă tehnică şi instruirea personalului din conducerea unităţilor de învăţământ preuniversitar şi a inspectoratelor şcolare judeţene pentru implementarea strategiei de descentralizare şi îmbunătăţirea managementului educaţional, eligibile în cadrul Programului Operaţional Sectorial de Dezvoltare a Resurselor Umane, axa prioritară 1, domeniul major de intervenţie 1;

ii. acordarea de asistenţă tehnică şi instruirea administraţiilor publice locale şi centrale pentru implementarea strategiei de descentralizare şi realizarea efectivă şi eficientă a atribuţiilor specifice de administrare a sistemului educaţional, eligibile în cadrul Programului Operaţional de Dezvoltare a Capacităţii Administrative. Pentru a asigura un caracter unitar al acestor intervenţii, instruirea grupurilor-ţintă s-a bazat pe o componentă comună a pachetului de formare utilizat.

Subiectul descentralizării frământă de multă vreme lumea şcolilor şi a celor implicaţi în proces, aşa încât el nu mai este o noutate, ci o necesitate, o cerinţă care nu are o singură soluţie, nici o soluţie universală care să poată fi aplicată oricând şi oriunde. O incursiune în istoria descentralizării în câteva dintre sistemele educaţionale cu experienţă ne poate fi de ajutor în depăşirea temerilor şi incertitudinilor legate de subiectul în discuţie.

2.9. MOMENTE ALE DESCENTRALIZĂRII SISTEMULUI EDUCAŢIONAL

În ţara noastră, descentralizarea este privită ca un mijloc de creştere a eficienţei şi echităţii sistemului public de educaţie, şi nu ca un scop în sine, de creştere a calităţii. Ministerul Educaţiei îşi propune, să îmbunătăţească în urma procesului de descentralizare implicarea publică la cheltuielile pentru educaţie, să apropie şcoala de comunitate şi să o transforme într-o instituţie de învăţământ puternică, pregătită să facă faţă abilitată nevoilor comunităţii. În România, datorită integrării europene, schimbarea practicilor în educaţie este imperios necesară, ceea ce presupune: creşterea responsabilităţii la nivel local, dezvoltarea capacităţii administrative şi creşterea transparenţei. Schimbările pot fi realizabile numai dacă se elaborează şi se reuşeşte aplicarea unor programe naţionale unitare şi coerente care să vizeze schimbarea organizaţională în învăţământ, şi cooperarea intra- şi interinstituţională, şi atunci vor avea drept rezultat schimbări sesizabile. Măsurile de descentralizare, dacă sunt coerente, explicate, înţelese, implementate unitar de toate părţile interesate şi asumate şi pot avea efectele scontate ajugându-se în final la democratizarea procesului educativ, proiectarea şi execuţia bugetului în condiţii optime, şi nu în ultimul rând la dezvoltarea surselor de venituri proprii ale şcolii.

Integrarea europeană presupune schimbarea practicilor în direcţia dezvoltării capacităţii administrative, responsabilităţii la nivel local şi a transparenţei şi pentru aceasta, e necesară elaborarea unor programe naţionale unitare ce vizează schimbarea organizaţională şi de cooperare interinstituţională care în timp, să ducă la schimbări remarcabile în practica educaţională şi, în general, în domeniul educaţiei. Măsurile luate în descentralizare pot duce la rezultatele dorite dacă sunt înţelese şi asumate de toţi cei interesaţi şi implementate în mod unitar. Viabilitatea ideilor şi propunerilor de descentralizare este asigurată în cazul în care strategiile de comunicare dintre iniţiatori şi implementatorii de politici scot în evidenţă avantajele ce pot apărea în urma descentralizării, făcându-se referire la direcţia creşterii statutului social al personalului didactic în societate şi a optimizării calitative a educaţiei.

Până acum în reforma administraţiei româneşti, analiza rezultatelor relevă faptul că dacă autorităţile locale cunosc foarte bine problemele şi necesităţilor fiecărei unităţi de învăţământ pot interveni rapid în soluţionarea unor probleme curente ale acestora. acest fapt reprezintă cel mai important

avantaj al descentralizării învăţământului.

Evoluţia descentralizării învăţământului din ţara noastră s-a făcut destul de greoi, încetinirea fiind datorată în primul rând de lipsa voinţei politice de a o finaliza. De aceea, măsurile luate de Ministerul Educaţiei au avut un impact redus asupra sistemului, căci, aşa cum se arată într-un studiu recent (SAR, 2008): „Opinia general împărtăşită în România în acest moment este că politicile de descentralizare în educaţie, după câţiva ani de tatonări, au rămas ezitante, slab coordonate şi fără mare conţinut, bazate doar pe nişte programe-pilot de întindere limitată demarate în 2002-2003." La finele anului 1994 şi debutul lui 1995, au fost luate primele măsuri de reorganizare a sistemului de administrare şi finanţare a unităţilor de învăţământ preuniversitar, începandu-se, destul de timid, prin a descentraliza modalitatea prin care se atribuia şi aloca fondurile, prin preluarea de către administraţia locală a administrării patrimoniului şcolilor (terenuri, clădiri) şi finanţarea cheltuielilor materiale curente ale acestora de către administraţia locală. În 1999, s-au stabilit practic printr-un act normativ nou sursele de finanţare pentru diferite categorii de cheltuieli şi criteriile de alocare a fondurilor pentru: finanţarea proporţională prin care se ţine cont de numărul de elevi şi finanţarea complementară care nu ţine cont de numărul de elevi. Practic, în aşa fel a început procesul de schimbare şi descentralizare a sistemului de finanţare a învăţământului preuniversitar de stat . În anii 2000-2001, s-au emis acte normative prin care erau fixate norme metodologice pentru finanţarea învăţământului preuniversitar de stat. Astfel s-au introdus principii noi în procesul de descentralizare: baza de calcul a necesarului de fonduri o reprezintă costul per elev; indiferent de sursa de finanţare, alocarea fondurilor şi execuţia bugetară se realizează prin bugetele locale; şcolile îşi formează propriile bugete şi compartimente financiar- contabile prin care să se asigure execuţia bugetară, iar directorii îşi îndeplinesc atribuţiile şi îşi asumă responsabilităţile care revin ordonatorilor de credite terţiari. Între anii 2002 şi 2005 s-a adoptat un nou cadru legislativ . Era necesar pentru dezvoltarea competenţelor acordate şi începerea pilotării măsurilor de descentralizare în 8 judeţe-pilot.

În anul 2005 a fost aprobată de către Guvern Strategia de descentralizare preuniversitar, prin Memorandum. Strategia prevedea pilotarea procesului de descentralizare în opt judeţe (Brăila, Cluj, Iaşi, Neamţ, Satu-Mare, Dolj, Harghita, şi Sibiu), în care s-a asigurat instruire pentru personalul din şcoli şi reprezentanţi ai autorităţilor locale, asistenţă tehnică, şi consultanţă pentru dezvoltare instituţională. Prin acestă pilotare s-au transmis o serie de informaţii utile pentru Ministerul Educaţiei şi pentru

autorităţile locale, în direcţia elaborării şi implementării unui cadru pentru alocarea şi controlul resurselor educaţionale ale comunităţilor locale. Pe baza datelor culese din teren şi în urma analizei lor, au fost identificate şi diseminate bune practici privind îmbunătăţirea cadrului instituţional şi a proceselor de management financiar. De asemenea, a apărut posibilitatea sporirii eficienţei financiare din învăţământul preuniversitar, şi a procesului de luare a deciziilor la nivelul instituţiilor şi al administraţiei locale.

Ulterior acestei etape, printr-un ordin comun Ministerul Educaţiei şi MAI, având în vedere prevederile Legii-cadru nr. 195/2006 (Ordinul de ministru nr. 5004/31.08.2006), s-a aprobat proiectul Managementul financiar şi administrativ într-un mediu descentralizat, care a fost implementat în 50 de unităţi de învăţământ din judeţele Harghita, Dolj şi Iaşi.

Potrivit acestei strategiei, Legea nr. 354/2004 de modificare şi completare a Legii învăţământului nr. 84/1995 şi Legea nr. 349/2004 de modificare şi completare a Legii nr. 128/1997 privind Statutul Personalului Didactic au adus majore modificări în structura şi modul de alegere a consiliului de administraţie al şcolii.

Conform acestor acte normative, în structura consiliilor de administraţie din judeţele-pilot, în proporţie de 40-50% sunt reprezentanţi ai părinţilor şi agenţilor economici, consiliului local, primăriei; în celelalte judeţe, ponderea cea mai mare o au salariaţii instituţiilor de învăţământ, iar din partea comunităţii locale participând simbolic câte un reprezentant al comitetului de părinţi şi al agenţilor economici. În judeţele-pilot, selectarea şi numirea directorului de şcoală se realizează în urma concursului şi promovarea acestuia, singurul criteriu de selecţie fiind criteriile de competenţă profesională şi managerială. Desigur, ocuparea funcţiei trebuie să aibă şi avizul consiliului de administraţie al şcolii şi al consiliului local. Numirea directorului unităţilor de învăţământ preşcolar, primar şi gimnazial este facută de inspectorul şcolar general, iar directorii de licee, grupuri şcolare şi şcoli postliceale se face de către ministrul educaţiei.

În cazul descentralizării teritoriale, teritoriul statului este împărţit în circumscripţii administrative, în care funcţionează autorităţi administrative locale, care se bucură de o oarecare independenţă faţă de autoritatea centrală. Astfel, anumite servicii publice locale sunt scoase din competenţa autorităţilor centrale şi date în competenţa autorităţilor locale descentralizate, care le girează în circumscripţiile în care au fost alese.

CAPITOLUL 3 – DESCENTRALIZAREA ŞI ADMINISTRAŢIA PUBLICĂ LOCALĂ DIN ROMÂNIA

3.1. DEZVOLTAREA REGIONALĂ

Dezvoltarea regională este un concept nou ce urmăreşte impulsionarea şi diversificarea activităţilor economice, stimularea investiţiilor în sectorul privat, contribuţia la reducerea şomajului, şi nu în cele din urmă să conducă la o îmbunătăţire a nivelului de trai.

Politica de dezvoltare regională reprezintă un ansamblu de măsuri planificate şi promovate de autorităţile administraţiei publice locale şi centrale, în parteneriat cu diverşi actori (privaţi, publici, voluntari), în scopul asigurării unei creşteri economice, dinamice şi durabile, prin valorificarea eficientă a potenţialului regional şi local, în scopul îmbunătăţirii condiţiilor de viaţă.

Principalele domenii care pot fi vizate de politicile regionale sunt: dezvoltarea întreprinderilor, piaţa forţei de muncă, atragerea investiţiilor, transferul de tehnologie, dezvoltarea sectorului Intreprinderilor mici si mijlocii, îmbunătăţirea infrastructurii, calitatea mediului înconjurător, dezvoltare rurală, sănătate, educaţie, învăţământ, cultură.

Dezvoltarea rurală ocupă un loc distinct în cadrul politicilor regionale şi se referă la următoarele aspecte: diminuarea sărăciei în zonele rurale; echilibrarea oportunităţilor economice şi a condiţiilor sociale dintre mediul urban şi cel rural; stimularea iniţiativelor locale; păstrarea patrimoniului spiritual şi cultural.

Din păcate, în România, dezvoltarea regională este deseori confundată cu regionalizarea sau autonomia pe criterii etnice. De aceea, consider necesare unele clarificări conceptuale. Astfel, prin *regionalizare* se înţelege în general crearea unui nou nivel în organizarea teritorială a statului cu tot ceea ce presupune acest lucru: crearea instituţiilor regionale şi transfer de competenţe administrative la nivel regional. *Regionalismul* pe de altă parte, porneşte de la ideea că regiunea este definită de un ansamblu de caracteristici umane, culturale, lingvistice care justifică crearea unui

organism politic căruia să îi fie recunoscută o autonomie mai mult sau mai puţin extinsă. El reprezintă conştientizarea unor interese comune şi aspiraţia colectivităţii locale de a gestiona aceste interese. În esenţă, delimitarea dintre cele două concepte este dată de abordarea diferită: în timp ce în cazul regionalizării este vorba despre o abordare de sus în jos, autorităţile centrale fiind cele care iniţiază şi implementează procesul, regionalismul porneşte de jos în sus, fiind iniţiat de comunităţile locale şi promovat de acestea la nivel central.

În conformitate cu legislaţia în vigoare referitoare la dezvoltarea regională, structurile naţionale care au atribuţii în acest domeniu sunt Consiliul Naţional pentru Dezvoltare Regională şi Ministerul Integrării Europene.

Consiliul Naţional pentru Dezvoltare Regională este structura naţională de tip partenerial, cu rol decizional privind elaborarea şi implementarea obiectivelor politicii de dezvoltare regională. Ministerul Integrării Europene este organismul de specialitate al administraţiei publice centrale, aflat în subordinea Guvernului care exercită la nivel naţional atribuţiile şi responsabilitatea elaborării, promovării, coordonării, gestionării, implementării şi monitorizării politicilor şi strategiilor de dezvoltare regională din România, precum şi a programelor de coeziune economică şi socială. De asemenea, MIE asigură secretariatul Consiliului Naţional pentru Dezvoltarea Regională.

3.2. ACTUALA CONSTRUCŢIE REGIONALĂ A ROMÂNIEI

Cadrul de implementare şi de evaluare a politicii de dezvoltare regională îl reprezintă *regiunea de dezvoltare*, constituită ca o asociere benevolă de judeţe vecine, fiind rezultatul unui acord liber între consiliile judeţene şi cele locale. Regiunea de dezvoltare nu este o unitate administrativ-teritorială şi nu are personalitate juridică.

Conform legii nr. 315 din 2004, privind dezvoltarea regională în România (care a abrogat Legea nr. 151 din 1998), în momentul de faţă, în ţara noastră există 8 regiuni de dezvoltare înfiinţate pentru a putea fi aplicată politica de dezvoltare regională.

Structurile terioriale care se ocupă de problema dezvoltării regionale sunt Consiliile pentru Dezvoltare Regională şi Agenţiile pentru Dezvoltare Regională.

Consiliul pentru Dezvoltare Regională este organismul regional deliberativ, fără personalitate juridică, care este constituit şi funcţionează pe

principii parteneriale la nivelul fiecărei Regiuni de Dezvoltare, în scopul coordonării activităţilor de elaborare şi monitorizare ce decurg din politicile de dezvoltare regională, fiind alcătuit din preşedinţii consiliilor judeţene ale regiunii de dezvoltare şi un reprezentant al consiliilor locale municipale, orăşeneşti şi comunale din fiecare judeţ al regiunii.

Agenţia pentru Dezvoltare Regională (ADR) este un organism neguvernamental, nonprofit, de utilitate publică, cu personalitate juridică, care acţionează în domeniul specific dezvoltării regionale. Finanţarea cheltuielilor de organizare şi funcţionare ale ADR se asigură din Fondul pentru Dezvoltare Regională, nivelul acestora fiind aprobat de Consiliul pentru Dezvoltare Regională. Aceste agenţii au sedii în toate cele opt regiuni de dezvoltare, după cum urmează:

→Regiunea de Dezvoltare 1 – Nord-Est, are în componenţă 6 judeţe, iar sediul Agenţiei pentru Dezvoltare Regională se află la Piatra Neamţ;

→Regiunea de Dezvoltare 2 – Sud-Est este alcătuită tot din 6 judeţe, sediul ADR aflându-se la Brăila;

→Regiunea de Dezvoltare 3 – Sud-Muntenia, este compusă din 7 judeţe, iar sediul ADR se află în Călăraşi;

→Regiunea de Dezvoltare 4 – Sud-Vest Oltenia, are în alcătuire 5 judeţe, sediul ADR se află în Craiova;

→Regiunea de Dezvoltare 5 – Vest, are în componenţă 4 judeţe, sediul ADR aflându-se în Timişoara;

→Regiunea de Dezvoltare 6 – Nord-Vest, alcătuită din 6 judeţe, are ca locaţie pentru sediul Agenţiei de Dezvoltare Regională municipiul Cluj-Napoca;

→Regiunea de Rezvoltare 7 – Centru, este compusă din 6 judeţe, iar sediul ADR se află la Alba Iulia;

→Regiunea de dezvoltare 8 – Bucureşti-Ilfov, este formată din municipiul Bucureşti şi judeţul Ilfov, sediul ADR fiind în Bucureşti.

3.3. AUTORITĂŢILE LOCALE ŞI DESCENTRALIZAREA SERVICIILOR PUBLICE

3.3.1. PRINCIPIILE CARE GUVERNEAZĂ ADMINISTRAŢIA PUBLICĂ LOCALĂ

Administraţia publică din unităţile administrativ-teritoriale se întemeiază, se organizează şi funcţionează conform principiilor autonomiei locale, al descentralizării serviciilor publice, eligibilităţii autorităţilor administraţiei publice locale, legalităţii şi al consultării cetăţenilor în soluţionarea problemelor locale de interes deosebit.

Prin autonomie locală se înţelege dreptul şi capacitatea efectivă a autorităţilor administraţiei publice locale de a soluţiona şi de a gestiona, în numele şi în interesul colectivităţilor locale pe care le reprezintă, treburile publice, în condiţiile legii.

Principiul descentralizării serviciilor publice presupune desprinderea unor servicii publice din competenţa centrală sau locală şi conferirea personalităţii juridice pentru acestea.

Principiul eligibilităţii autorităţilor administraţiei publice locale se referă la faptul că acestea, respectiv consiliile locale, primarii şi consiliile judeţene, sunt alese prin vot universal, egal, direct, secret şi liber exprimat.

Conform principiului legalităţii, toate activităţile administraţiei publice locale trebuie îndeplinite cu respectarea actelor normative în vigoare.

În ceea ce priveşte consultarea cetăţenilor cu privire la soluţionarea problemelor locale de interes deosebit, acest lucru se va realiza prin referendum sau prin altă formă de participare directă a cetăţenilor la treburile publice, în condiţiile legii. Astfel, totalitatea locuitorilor din unitatea administrativ-teritorială formează colectivitatea locală.

3.3.2. SERVICIILE PUBLICE LOCALE

Sensul noţiunii de serviciu public este acela de activitate organizată de autorităţile comunale, orăşeneşti, municipale şi judeţene, destinată a satisface cu caracter de permanenţă interesul general, în condiţiile regimului juridic de drept public.

După cum se poate observa, sensul dat noţiunii de serviciu public este unul limitat de satisfacerea intereselor comunelor, oraşelor, municipiilor şi judeţelor, motiv pentru care ea nu cuprinde în sfera sa serviciile publice de interes naţional.

O primă categorie de servicii este cea girată de autorităţile administative locale, alese în condiţiile legii, în unităţile administrativ-teritoriale, respectiv de consiliile comunale, orăşeneşti şi municipale.

Această categorie a serviciilor publice, se subdivide în servicii publice obligatorii şi servicii publice facultative, după criteriul obligativităţii sau lipsei condiţiei de obligativitate a constituirii lor.

Sunt servicii obligatorii, cele necesare pentru buna desfăşurare a activităţii administraţiei publice, în unităţiile administrativ teritoriale. Este cazul, spre exemplu, al serviciilor de stare civilă şi autoritate tutelară.

Sunt servicii publice facultative, acelea a căror înfiinţare nu este obligatorie şi care urmăresc asigurarea nevoilor cetăţenilor în funcţie de mijloacele financiare de care dispune unitatea administrativ-teritorială.

Ca modalitate de organizare administrativă, în cazul organizării descentralizate, statul nu îşi asumă singur sarcina administrării, ci o împarte, în anumite cote, cu alte categorii de persoane, cum sunt colectivităţile locale. Organizării descentralizate îi este specifică noţiunea afacerilor locale (a interesului local), colectivităţile locale având posibilitatea să soluţioneze problemele ce interesează cetăţenii ce le compun. Prezenţa persoanelor juridice de drept public, având o organizare autonomă şi organe alese, este o altă caracteristică a organizării descentralizate. Sistemul descentralizării înlocuieşte puterea ierarhică, care este specifică centralizării, cu controlul administrativ de legalitate.

Serviciile publice ale comunei sau oraşului se înfiinţează şi se organizează de consiliul local în principalele domenii de activitate, potrivit specificului şi nevoilor locale, cu respectarea prevederilor legale şi în limita mijloacelor financiare de care dispune. Numirea şi eliberarea din funcţie a personalului din serviciile publice ale comunei sau oraşului se fac de conducătorii acestora, în conditiile legii. Numirea şi eliberarea din funcţie a personalului din aparatul propriu de specialitate al consiliului local se fac de către primar, în conditiile legii. Consiliul local poate recomanda, motivat, primarului eliberarea din funcţie a conducătorilor compartimentelor din aparatul propriu de specialitate al consiliului local.

Primarul, viceprimarul, respectiv viceprimarii, secretarul comunei, al oraşului sau al subdiviziunii administrativ-teritoriale a municipiului, împreună cu aparatul propriu de specialitate al consiliului local, constituie o structură funcţională cu activitate permanentă, denumită primăria comunei sau oraşului, care aduce la îndeplinire hotărârile consiliului local şi dispoziţiile primarului, soluţionând problemele curente ale colectivităţii locale.

Serviciile publice de gospodărie comunală reprezintă ansamblul activităţilor şi acţiunilor de utilitate şi de interes local, desfăşurate sub autoritatea administraţiei publice locale, având drept scop furnizarea de servicii de utilitate publică.

În vederea asigurării serviciilor publice de interes local, autorităţile administraţiei publice locale exercită, în condiţiile legii, competenţe exclusive, competenţe partajate şi competenţe delegate.

Prin competenţe delegate, înţelegem acele competenţele atribuite prin lege autorităţilor administraţiei publice locale, împreună cu resursele financiare corespunzătoare, de către autorităţile publice centrale, pentru a le exercita în numele şi în limitele stabilite de către acestea. Competenţele exclusive reprezintă competenţele atribuite prin lege autorităţilor administraţiei publice locale de realizarea cărora acestea sunt responsabile. Autorităţile administraţiei publice locale au dreptul de decizie şi dispun de resursele şi mijloacele necesare îndeplinirii competenţelor, cu respectarea normelor, criteriilor şi standardelor stabilite de lege. Competenţele partajate sunt competenţele exercitate de către autorităţile administraţiei publice locale, împreună cu alte niveluri ale administraţiei publice (judeţean sau central), cu o separare clară a finanţării şi a puterii de decizie pentru fiecare responsabil în parte.

Autorităţile administraţiei publice locale de la nivelul comunelor şi oraşelor exercită, potrivit art. 21 din Legea nr. 195 din 22 mai 2006, competenţe exclusive privind:

a) administrarea domeniului public şi privat al comunei sau oraşului;
b) administrarea infrastructurii de transport rutier de interes local;
c) administrarea instituţiilor de cultură de interes local;
d) administrarea unităţilor sanitare publice de interes local;
e) amenajarea teritoriului şi urbanism;
f) alimentarea cu apă;
g) canalizarea şi epurarea apelor uzate şi pluviale;
h) iluminatul public;
i) salubrizarea;
j) serviciile de asistenţă socială cu caracter primar pentru protecţia copilului şi pentru persoane vârstnice;
k) serviciile de asistenţă socială cu caracter primar şi specializate pentru victimele violenţei în familie;
l) transportul public local de călători;
m) alte competenţe stabilite potrivit legii.

Potrivit aceloraşi reglementări legale, autorităţile administraţiei publice locale de la nivelul judeţului exercită competenţe exclusive privind:

a) administrarea aeroporturilor de interes local;

b) administrarea domeniului public şi privat al judeţului;

c) administrarea instituţiilor de cultură de interes judeţean;

d) administrarea unităţilor sanitare publice de interes judeţean;

e) serviciile de asistenţă socială cu caracter primar şi specializate pentru victimele violenţei în familie;

f) serviciile de asistenţă socială specializate pentru persoanele vârstnice;

g) alte competenţe stabilite potrivit legii.

În exercitarea competenţelor partajate, autorităţile administraţiei publice locale de la nivelul comunelor şi oraşelor colaborează cu autorităţile administraţiei publice de la nivel central sau judeţean, după caz, în condiţiile stabilite prin lege, iar autorităţile administraţiei publice locale de la nivelul judeţului colaborează cu autorităţile administraţiei publice de la nivel central, în exercitarea aceloraşi competenţe.

Autorităţile administraţiei publice locale de la nivelul comunelor şi oraşelor exercită competenţe partajate cu autorităţile administraţiei publice centrale privind:

a) alimentarea cu energie termică produsă în sistem centralizat;

b) construirea de locuinţe sociale şi pentru tineret;

c) învăţământul preuniversitar de stat, cu excepţia învăţământului special;

d) ordinea şi siguranţa publică;

e) acordarea unor ajutoare sociale persoanelor aflate în dificultate;

f) prevenirea şi gestionarea situaţiilor de urgenţă la nivel local;

g) serviciile de asistenţă medico-socială adresate persoanelor cu probleme sociale;

h) serviciile de asistenţă socială cu caracter primar pentru persoane cu dizabilităţi;

i) serviciile publice comunitare pentru evidenţa persoanelor;

j) administrarea infrastructurii de transport rutier de interes local la nivelul comunelor;

k) alte competenţe stabilite potrivit legii.

Autorităţile administraţiei publice de la nivelul judeţelor exercită competenţe partajate cu autorităţile de la nivelul administraţiei publice centrale privind:

a) administrarea infrastructurii de transport rutier de interes judeţean;

b) învăţământul special;

c) serviciile de asistenţă medico-socială adresate persoanelor cu probleme sociale;

d) serviciile de asistenţă socială cu caracter primar şi specializate pentru protecţia copilului;

e) serviciile de asistenţă socială specializate pentru persoane cu dizabilităţi;

f) serviciile publice comunitare pentru evidenţa persoanelor;

g) alte competenţe stabilite potrivit legii.

Autorităţile administraţiei publice locale exercită competenţe delegate de către autorităţile administraţiei publice centrale privind plata unor alocaţii şi a unor indemnizaţii pentru copii şi adulţi cu dizabilităţi, precum şi alte competenţe delegate, în condiţiile legii.

În funcţie de necesităţi, prin hotărâre a consiliului judeţean, respectiv prin hotărâre a consiliului local, se pot înfiinţa şi alte servicii publice de gospodărie comunală, având ca obiect alte activităţi decât cele prevăzute anterior. Desigur, la organizarea, funcţionarea şi dezvoltarea serviciilor publice interesul general al cetăţenilor este prioritar, iar sistemele publice de gospodărie comunală, inclusiv terenurile aferente, fiind de folosinţă, interes sau utilitate publică, aparţin, prin natura lor sau potrivit legii, domeniului public şi/sau celui privat al unităţilor administrativ-teritoriale.

Serviciile publice de gospodărie comunală se organizează şi se administrează cu respectarea următoarelor principii:

- principiul dezvoltării durabile;
- principiul autonomiei locale;
- principiul descentralizării serviciilor publice;
- principiul responsabilităţii şi legalităţii;
- principiul participării şi consultării cetăţenilor;
- principiul asocierii intercomunale şi parteneriatului;
- principiul corelării cerinţelor cu resursele;
- principiul protecţiei şi conservării mediului natural şi construit;
- principiul administrării eficiente a bunurilor din proprietatea publică a unităţiilor administrativ teritoriale;
- principiul asigurării mediului concurenţial;
- principiul liberului acces la informaţii privind aceste servicii publice.

Astfel, se garantează tuturor persoanelor dreptul de a utiliza serviciile publice de gospodărie comunală, statul sprijinind prin măsuri legislative şi economice asigurarea dezvoltării şi îmbunătăţirii cantitative şi calitative a serviciilor publice de gospodărie comunală, precum şi a infrastructurii

edilitare a localităţilor.

Legea-cadru nr. 195/22.05.2006 a descentralizării stabileşte principiile, regulile şi cadrul instituţional care reglementează procesul de descentralizare administrativă şi financiară.

Guvernul, ministerele şi celelalte organe de specialitate ale administraţiei publice centrale, transferă competenţe pe care le exercită în prezent autorităţilor administraţiei publice locale de la nivelul judeţelor, comunelor sau oraşelor, după caz, respectând principiul subsidiarităţii şi următoarele criterii:

- economiile de scară;
- aria geografică a beneficiarilor.

Transferul de competenţe se face concomitent cu asigurarea resurselor necesare exercitării acestora. Exercitarea competenţelor se face numai după transmiterea resurselor financiare necesare. Finanţarea competenţelor delegate este asigurată în totalitate de către administraţia publică centrală.

Cele mai importante aşteptări referitoare la rezultatele care urmau a fi obţinute în urma implementării Strategiei de descentralizare au fost următoarele:

– dezvoltarea unei autonomii reale a şcolii;

– sensibilizarea membrilor consiliilor de administraţie faţă de nevoile reale ale şcolii;

– recrutarea şi motivarea resursei umane în mod eficient, însoţită de stabilitatea pe post;

– implicarea comunităţii în bunul mers al şcolii şi plasarea ei pe un loc important în planul de dezvoltare elaborat de consiliul local;

– schimbarea cadrului legal, în prezent, apar numeroase situaţii neacoperite de normele legale sau acestea sunt prea rigide;

– acordarea de asistenţă în ceea ce priveşte implementarea măsurilor de descentralizare, astfel încât eventualele derapaje să poată fi sesizate şi remediate rapid;

– dezvoltarea de parteneriate active: şcoală – comunitate - autoritate locală;

– pregătirea celor implicaţi în efortul de schimbare a mentalităţii şi percepţiei asupra actului educaţional.

În procesul de aplicare a Strategiei de descentralizare, pot apărea unele dificultăţi. Ele au fost identificate de responsabilii din Ministerul Educaţiei şi sunt următoarele: implicarea factorului politic şi interpretarea abuzivă a cadrului legal; finanţarea netransparentă, insuficientă şi neritmică; insuficienta pregătire profesională şi managerială; reticenţă şi inerţie la

schimbare; lipsa motivării şi implicării factorilor decizionali; dificultăţi în obţinerea consensului între participanţii la procesul de descentralizare.

Tot ce s-a încercat până acum în reformă nu a putut da la o parte punctele slabe ale sistemului educaţional preuniversitar, după cum reiese dintr-un studiu recent al Societăţii Academice Române: „Considerat o veşnică prioritate naţională, dar puţin cercetat şi înţeles, sistemul preuniversitar de educaţie din România performează slab şi iroseşte resurse. Deşi bugetele au crescut constant în ultimii ani, semnele de redresare întârzie (SAR, 2008)".

În luna iunie a anului 2008, Ministerul Educaţiei a elaborat Strategia pentru îmbunătăţirea modului de exercitare a competenţelor descentralizate în învăţământul preuniversitar, 2008 – 2013, MECTS, în care descentralizarea este definită astfel: „Descentralizarea învăţământului preuniversitar reprezintă transferul de competenţe administrative şi financiare de la nivelul Ministerului Educaţiei, Cercetării, Tineretului şi Sportului şi a celorlalte organe de specialitate aflate în subordinea sau coordonarea acestuia la nivelul unităţilor de învăţământ şi autorităţi ale administraţiei publice locale".

Problemele cele mai mari în domeniul managementului care sunt prezente în Strategia pentru îmbunătăţirea modului de exercitare a competenţelor descentralizate în învăţământul preuniversitar sunt următoarele:

– inconsecvenţă şi incoerenţă în elaborarea şi implementarea politicilor şi strategiilor;

– suprapunerea status-urilor şi rolurilor manageriale la nivel central şi local, determinate de incoerenţa normativă şi de practica administrativă;

– menţinerea unor responsabilităţi privind implementarea politicilor, strategiilor şi programelor la nivel central;

– atribuţii şi responsabilităţi ale personalului insuficient definite;

– concentrarea la vârf a competenţelor manageriale şi a centrelor de putere şi de autoritate (consiliu de administraţie şi director) în defavoarea managementului de nivel mediu (şefi de comisii, de catedră, secretar-şef etc.) şi a managementului de bază (profesori, personal administrativ etc.) în luarea deciziilor;

– exercitarea unei conduceri preponderent administrative, cu neglijarea managementului proactiv, a culturii organizaţionale, a culturii calităţii şi a culturii autoevaluării / evaluării;

– neprofesionalizarea funcţiilor manageriale la toate nivelurile;

– lipsa procedurilor şi instrumentelor de evaluare a calităţii

managementului instituţional;

– disfuncţii şi distorsiuni în comunicarea managerială;

– lipsa de transparenţă a deciziei şi de responsabilitate publică;

– incompleta deschidere a şcolii către comunitate şi insuficienta susţinere de către comunitate a şcolii;

– parteneriate educaţionale formale, nefuncţionale;

– disfuncţionalităţi în colectarea, procesarea, diseminarea, analizarea şi actualizarea bazelor de date.

Strategia evidenţiază faptul că proiectele de plan de şcolarizare sunt elaborate de către unitatea de învăţământ, fiind corelate, în mare măsură, la planurile de şcolarizare anterioare, în termeni de filiere, profiluri şi specializări. Proiectele planurilor de şcolarizare sunt analizate şi centralizate de către inspectoratele şcolare judeţene. La nivelul unităţii de învăţământ, prin proiecţia acestui proiect se urmăreşte de cele mai multe ori păstrarea normelor didactice pentru personalul angajat, încercând să evite pe cât posibil restrângerile de activitate.

Descentralizarea sistemului educaţional s-a dovedit a fi un demers necesar şi îndelung aşteptat, odată din perspectiva democratizării vieţii interne şi a eficientizării administraţiei serviciilor publice şi a doua oară, din perspectiva integrării în Uniunea Europeană nu numai la nivel retoric, teoretic sau conceptual ci şi, mai ales, la nivel operaţional, al practicilor curente.

Modelul de descentralizare mai depinde de:

• Modul în care se prelucrează informaţia - dacă sistemul, în întregul lui, dar mai ales, nivelurile ierarhice superioare, au capacitatea de a prelucra în timp real informaţia necesară, se tinde spre centralizare şi spre reducerea autonomiei subcomponentelor. Şi pentru că acest lucru este tot mai dificil, descentralizarea şi respectiv autonomizarea unităţilor şcolare devin opţiuni necesare şi pertinente;

• „Filosofia" mangerială relativă la controlul în organizaţie - „distanţa faţă de putere", de exemplu, demonstrează gradul de „încredere" care se poate acorda subordonaţilor, deci şi autonomia în luarea deciziilor. Procesul de descentralizare în învăţământul românesc, centrat puternic pe ierarhie, ar putea întâlni bariere culturale: cultura dominantă este a comenzii, a controlului şi a obedienţei faţă de şefi, nu a negocierii şi a participării la luarea deciziei.

• Istoria, cultura şi experienţa organizaţiei respective – procesul de descentralizare este dificil datorită tradiţiei îndelungate şi a centralismului face;

• Mediul concurenţial sau nu – un mediu concurenţial puternic impune un control profund, deci centralizarea;

• Nevoia de inovaţie şi de schimbare – atunci cand inovaţia şi schimbarea sunt necesare, sunt recomandate structurile descentralizate şi autonomizarea subcomponentelor organizaţionale, întrucât structurile masive şi centralizate se pot schimba extrem de greu, într-un timp îndelungat, sunt inerte, şi cu eforturi considerabile;

• Mărimea organizaţiei - organizaţiile foarte mari, de exemplu sistemele şcolare, trebuie descentralizate, iar subcomponentele trebuie să capete autoritate sporită de decizie deoarece pot deveni neguvernabile: fie sunt înfiinţate prea multe niveluri ierarhice iar informaţia şi deciziile ajung acolo unde trebuie extrem de greu, fie creşte numărul de unităţi subordonate pentru fiecare unitate de comandă, dincolo de capacitatea managerială reală;

• Nivelul calificării membrilor organizaţiei - un nivel superior de profesionalizare a personalului impune descentralizarea, una dintre caracteristicile mediilor profesioniste fiind tocmai autonomia decizională sporită;

• Diversificarea geografică - dacă organizaţia funcţionează în condiţii fizico-geografice diversificate, se impune descentralizarea;

• Calitatea managementului la nivelurile medii şi inferioare - dacă există manageri bine pregătiţi la aceste niveluri, se recomandă descentralizarea.

• Importanţa deciziei - dacă decizia sau clasa decizională are importanţă mare pentru întreaga organizaţie, atunci se impune centralizarea procesului decizional.

Un astfel de model de descentralizare, afectează sistemul managerial la toate nivelurile organizaţiei direct şi sub mai mult planuri:

✓ *Se vor modifica funcţiile manageriale şi atribuţiile decizionale de la toate nivelurile*. De exemplu, Ministerul îşi va pierde din atribuţiile de tip operaţional (administrative) dar, în schimb, va câştiga în plan strategic (definirea şi evaluarea politicilor educaţionale) şi profesional (prin structurile de expertiză pe linie de curriculum, evaluare, acreditare, asigurarea calităţii etc.). Astfel, va fi nevoie atât de o reorganizare a Ministerului din această perspectivă cât şi de construirea capacităţii instituţionale privind funcţiile strategice (planificare strategică, comunicare şi relaţii publice, monitorizare şi evaluare etc.);

✓ *O serie de decizii care, anterior, erau luate în mod autoritar (exclusiv la nivel central) vor fi luate prin negociere între nivelurile sistemului de învăţământ*. Un exemplu este modul în care se ia decizia

privind manualele şcolare: Ministerul sau un organism expert care funcţionează pe lângă Minister autorizează manualele dar alegerea se face la nivelul unităţii şcolare. Deci şcoala va decide, dar în limitele definite la nivel central. La fel se va întâmpla şi cu deciziile financiare sau cu cele referitoare la resursele umane;

✓ În al treilea rând, şi cel mai important, *foarte multe decizii care acum se iau exclusiv la nivelul sistemului şcolar (Minister, inspectorat, unitate şcolară), vor fi luate împreună cu autorităţile locale şi alte părţi interesate (părinţi, elevi etc.)* - de exemplu, deciziile de management financiar şi al resurselor umane, privind asigurarea calităţii etc.

România a adoptat prin Legea nr. 199/1997 „Carta europeană a autonomiei locale" care apreciază că „autorităţile administraţiei publice locale reprezintă unul dintre principalele fundamente ale oricărui regim democratic" şi prin intermediul cărora „dreptul cetăţenilor de a participa la rezolvarea treburilor publice" „ se poate exercita la modul cel mai direct".

Aceasta presupune existenţa de autorităţi ale administraţiei publice locale înzestrate cu organe decizionale, constituite democratic şi beneficiind de o largă autonomie în ceea ce priveşte competenţele, modalităţile de a le exercita şi mijloacele necesare pentru îndeplinirea misiunii lor.

În acest sens, Carta europeană defineşte autonomia locală ca fiind „dreptul şi capacitatea efectivă a autorităţilor administraţiei publice locale de a soluţiona şi de a gestiona, în cadrul legii, în nume propriu şi în interesul populaţiei locale, o parte importantă a treburilor publice" considerând că „exerciţiul responsabilităţilor publice trebuie, de manieră generală, să revină, de preferinţă, acelor autorităţi care sunt cele mai apropiate de cetăţeni".

Urmând aceste principii, în România s-a elaborat o serie întreagă de reglementări ce au vizat descentralizarea şi transmiterea unor atribuţii dar şi a unui suport financiar pentru susţinerea acestora, către administraţia publică locală.

Şeful Executivului consideră că descentralizarea va influenţa în bine viaţa românilor, dar pentru aceasta ar trebui depăşită inerţia declaraţiilor. „Atât de mult s-a vorbit despre acest proces, încât cetăţeanul nu mai are încredere că se mai poate întâmpla ceva. Nu cred că a fost vreun demnitar numit în orice poziţie ministerială sau locală care să nu vorbească despre descentralizare în ultimii 10 ani. Din nefericire, foarte puţine lucruri s-au întâmplat", deşi, după cum a subliniat premierul, „în realitate, lucrurile sunt simple" în ceea ce priveşte descentralizarea, fiind necesară aplicarea cu bună credinţă şi rapidă a „principiului subsidiarităţii, existent în UE, care solicită autorităţilor ca decizia să fie luată de forurile cele mai apropiate de cetăţean".

3.4. DOCUMENTELE MINISTERULUI EDUCAŢTIEI PRIVIND STRATEGIA DE DESCENTRALIZARE – CONSECINŢE MANAGERIALE

În continuare voi prezenta şi comenta politica Ministerului Educaţiei privind descentralizarea învăţământului preuniversitar precum şi consecinţele manageriale care pot fi deduse, grupate pe categoriile menţionate mai sus.

Politica Ministerului Educaţiei privind descentralizarea este prezentată în două documente supuse dezbaterii publice - „Descentralizarea învăţământului preuniversitar - Proiect" şi „Distribuirea funcţiilor pe niveluri de decizie". Voi analiza, întâi, primul document, care este, evident unul de politică educaţională, apoi şi pe cel de al doilea, care are o tentă mai mult operaţională, în măsura în care scopurile acestei analize – care, repet, este de politică educaţională – o vor cere.

În continuare voi aborda documentele doar în măsura în care acestea produc consecinţe manageriale, fără a face o analiză amănunţită şi exhaustivă. De asemenea, nu voi critica nici opţiunile şi măsurie în acest sens.

Definiţiile consemnate în primul document „Clarificări conceptuale" din primul capitol, nu vor fi comentate, ci vor fi luate doar ca şi punct de plecare, deoarece există deja foarte multe definiţii date pentru acest concept, de aceea s-a optat pentru una dintre ele. Mai mult decât atât toate definiţiile existente se află în acord cu cele propuse de diverse organisme internaţionale, cum ar fi: Banca Mondială şi UNESCO sau OECD.

Ţinând cont şi de faptul că definiţiile aparţin unui document oficial al Ministerului Educaţiei, este clar că variata aleasă a fost aleasă după o reflectare colectivă, procesul fiind unul îndelungat şi intens.

În primul rând doresc să subliniez aspectul dat de motivaţia descentralizării, aşa cum este tratat în documentul privind „Descentralizarea învăţământului preuniversitar - Proiect" prin câteva idei-forţă:

- Înscrierea descentralizării învăţământului în strategia naţională de descentralizare;
- Integrarea în tendinţele şi politicile europene privind dezvoltarea sistemelor de învăţământ;
- Subordonarea centralizării – care, în mod explicit, nu este un scop în sine – creşterii calităţii, echităţii şi eficienţei educaţiei publice;
- Optimizarea, prin descentralizare, a sistemelor de decizie,

monitorizare, control şi evaluare, precum şi prevenirea sau înlăturarea distorsiunilor şi dezechilibrelor în organizarea conducerea şi susţinerea la nivel naţional a sistemului de învăţământ.

Luând în considerare primul argument – cel al integrării în politicile naţionale de descentralizare, scot în evidenţă un aspect considerat de mine foarte important: pentru cele două documente (mai ales proiectul de descentralizare propriu-zis) propun o abordare strict internă a procesului de descentralizare, privit ca o afacere exclusivă a învăţământului. Având în vedere faptul că descentralizarea presupune o realocare de funcţii şi atribuţii decizionale nu numai în sistemul şcolar ci şi în afara lui, este necesară, pe de o parte, obţinerea acordului politic (urmat de reglementări specifice) din partea altor structuri făcându-se referire aici la cele care reglementează administraţia publică locală, şi pe de altă parte, implicarea acestor structuri în operaţionalizarea politicii de descentralizare propuse.

Viziunea propusă în definirea direcţiei descentralizării este foarte importantă. Şcoala devine de data aceasta cel mai important factor de decizie, în condiţiile în care participarea şi consultarea celor interesaţi este asigurată. Dacă vorbim din punct de vedere managerial, însemnă că „managementul centrat pe unitatea şcolară" este îndeplinit. Schimbarea propusă este considerată drept „cea mai radicală formă de descentralizare": cele mai importante decizii, în special cele privind resursele umane, resursele financiare sau materiale dar şi decizii curriculare vor trece de la nivelul central (Ministerul Educaţiei şi Ministerul Finanţelor Publice) şi regional (al inspectoratelor şcolare judeţene), la nivel local. Potrivit experţilor în domeniu, înseamnă că:

→Şcolile devin autoritare şi pot face schimbări în plan curricular;

→Planurile de dezvoltare instituţională sunt dezvoltate la nivel local iar resursele necesare procesului de derulare şi implementării planurilor de dezvoltare sunt transferate la nivelul şcolii;

→Şcolile îşi gestionează resursele umane;

→Directorii sunt selectaţi şi numiţi de către comunitate, folosind criterii transparente.

Directorii sunt numiţi pe durată determinată; ei pot fi revocaţi sau pot primi avizul de a continua prin prelungirea contractului. Dacă rezultatele obţinute nu coincid cu aşteptările, contractul nu va fi reînnoit;

o Cadrele didactice au responsabilităţi mult mai mari în dezvoltarea instituţională;

o Directorii au autoritatea de a evalua cadrele didactice;

o Şcolile au autoritatea (şi resursele) pentru a lua propriile decizii

referitoare la dezvoltarea profesională a cadrelor didactice;

- Focalizarea pe rezultatele învăţării;
- Informaţiile privind rezultatele învăţării şi, în general, ale şcolii devin publice.

În urma aplicării unui astfel de model al descentralizării, este evident că şi consecinţele manageriale vor fi dramatice. De aceea, nevoia unui management atent al tranziţiei va deveni presantă: din puntct de vedere tehnic, trecerea de la vechiul la noul tip de management nu va fi uşoară. Este necesar destul de mult timp pentru elaborarea şi „învăţarea" noilor sisteme. Nici cultural dacă vorbim, în învăţământul românesc, nu există o cultură a negocierii şi a participării, absolut necesară oricărui proiect de descentralizare).

De aceea, s-a ajuns la concluzia că întreg calendarul implementării descentralizării este mult prea „strâns", (presupunând pilotarea extinsă în anul şcolar 2005-2006 şi generalizarea în anul şcolar următor). De aceea, recomandăm prelungirea perioadei de implementare a strategiei, iar calendarul de implementare pe care îl propunem va fi structurat pe baza acestei propuneri.

3.5. EXPERIENŢE RECENTE PRIVIND DESCENTRALIZAREA

Faptul că este necesar un model propriu de descentralizare am argumentat, deja. Există trei puncte de origine: (a) cultura şi tradiţiile; (b) politicile şi proiectele de reformă şi de dezvoltare a învăţământului; (c) nevoile şi aspiraţiile principalelor grupuri de interes.

Totuşi, am considerat necesară prezentarea printr-un paragraf a experienţei altor sisteme şcolare care au recurs la descentralizare înaintea noastră, experienţa acestora putând fi luată în seamă şi de noi. astfel, putem adopta practicile care au avut succes, iar pe de altă parte, putem evita blocajele care pot să apară şi greşelile făcute de alţii.

În analiza mea vor fi luate în considerare într-o mare măsură cele mai apropiate experienţe - în timp şi spaţiu -, fără a le uita însă şi pe cele mai depărtate. Referitor la prima categorie, voi avea în vedre rezultatele seminarului de la Bucureşti organizat de Institutul de Ştiinţe ale Educaţiei sub auspiciile Pactului de Stabilitate din Europa de Sud-Est (Reţeaua Sud-Est Europeană de Cooperare în Educaţie – SEE – EDUCOOP), în februarie 2004, şi dedicat special acestei problematici. Pentru a doua categorie de experienţe, voi apela la documentele Băncii Mondiale şi ale OECD, şi la

diverse rapoarte naţionale. Prin analiza acestora se urmăreşte ilustrarea realizărilor dar şi a problemelor descentralizării în situaţii similare celei în care ne aflăm în prezent.

În cadrul seminarului de la Bucureşti, s-a analizat experienţa unor ţări (prezentate ca studii de caz) care au trecut deja mai devreme şi cu succes prin procesul de descentralizare (Norvegia, Austria, Ungaria), dar şi dilemele şi problemele sistemelor şcolare în care descentralizarea este în curs (România, Serbia, Croaţia). Aici, a fost ridicată problema unor aspecte principiale ce vizează *design*-ul şi implementarea descentralizării. Acestora, le-am adăugat recomandări reieşite din alte documente europene şi internaţionale.

Aspectele care ar trebui să fie luate în seamă în elaborarea unei strategii de dezvoltare managerială bazate pe descentralizare sunt:

- Inexistenţa unui model unic al descentralizării şi nici măcar a unor concepte înţelese unitar. Ca urmare, descentralizarea trebuie văzută ca un proces de învăţare individuală şi organizaţională.
- Subordonarea politicilor şi strategiilor de descentralizare faţă de politicile şi strategiile de reformă în educaţie, elaborate la nivel naţional, şi internaţional.
- Corelarea descentralizării în educaţie cu descentralizarea în alte domenii – dezvoltare teritorială, administraţie publică, munca, sănătatea etc.
- Cu cât descentralizarea este mai profundă, cu atât necesitatea unor sisteme naţionale, unitare şi coerente, de evaluare şi de asigurare a calităţii, este mai mare.
- Necesitatea creării consensului principalelor grupuri de interes în jurul principiilor, conţinutului şi calendarului descentralizării.
- Acordarea de timp suficient pentru ca schimbările să devină efective, avantajele să devină evidente iar stimulentele să-şi facă efectul.
- În unele cazuri, reglementările legale au fost anterioare schimbărilor, în altele cadrul legal a urmat producerii schimbărilor.
- Cauzele externe ale descentralizării sunt mai importante decât cele interne. Ca urmare, procesul a demarat, de cele mai multe ori, ca rezultat al presiunilor externe şi nu ca o iniţiativă internă sistemului educaţional. Ca urmare, strategiile şi măsurile de descentralizare au fost orientate, cu precădere, spre satisfacerea nevoilor părţilor interesate din exteriorul sistemului.
- Nu trebuie uitată globalizarea ca factor dinamizator al descentralizării prin piaţa globală de produse şi servicii educaţionale, în condiţiile aplicării principiului „gândeşte global dar acţionează local".

• Descentralizarea curriculară implică extinderea posibilităţilor de alegere, care, la rândul ei, creşte costurile educaţiei. Ca urmare, finanţarea educaţiei trebuie să ia în calcul şi costurile diversificării curriculare (de exemplu, formula de finanţare poate conţine coeficienţi de corecţie legaţi de CDŞ).

• Există, deja, dovezi obiective care demonstrează creşterea performanţelor şi a calităţii educaţiei ca urmare a aplicării descentralizării:

→studiile PISA au demonstrat că, în sistemele în care autonomia instituţională se combină cu mecanisme puternice de răspundere profesională, rezultatele şcolare sunt superioare;

→studiile de eficienţă financiară, realizate de diferite organisme, au demonstrat că, în sistemele unde autonomia locală se combină cu răspunderea, resursele financiare şi materiale sunt mai bine utilizate.

• Sistemele descentralizate, bazate pe autonomie locală nu au niveluri centrale slabe, ci dimpotrivă, ministere puternice.

• Există o serie de măsuri care au favorizat succesul programelor de descentralizare, indiferent de cultura şi de contextul în care procesul s-a desfăşurat. Dintre acestea:

→sisteme avansate de monitorizare şi evaluare care oferă feed-back puternic şi continuu atât unităţilor şcolare cât şi comunităţii;

→un sistem stimulativ care recompensează performanţele înalte;

→sisteme de sprijin pentru actorii cu performanţe mediocre şi care nu-şi pot creşte performanţa prin mijloace proprii;

→un climat care încurajează performanţe înalte şi calitatea – prin măsuri cum ar fi: încurajarea dezbaterilor publice privind calitatea educaţiei; profesionalizarea cadrelor didactice;

→formarea de calitate a managerilor şcolari; introducerea unor sisteme avansate de management al calităţii; sprijinirea inovaţiilor şi transformarea şcolilor în instituţii care învaţă şi se dezvoltă autonom.

• Crearea capacităţii instituţionale, la toate nivelurile şi pentru toate instituţiile implicate, pentru:

→perceperea, analiza şi interpretarea feed-back-ului extern;

→managementul strategic;

→managementul conflictelor;

→cunoaşterea şi aplicarea cadrului normativ – acte normative dar şi politici şi strategii.

• Necesitatea unor mecanisme decizionale transparente şi neutralitatea politică.

• Dezvoltarea sistemelor de răspundere publică.

• Realizarea schimbărilor instituţionale prin parteneriatul dintre sectorul public şi cel privat, mai ales în privinţa introducerii unor noi instrumente manageriale (cum ar fi managementul prin obiective şi managementul prin rezultate).

• Necesitatea abordării descentralizării din perspectiva „învăţării permanente", şcolile urmând să devină centre educaţionale şi culturale ale comunităţii, iar serviciile educaţionale puse la dispoziţie comunităţii vor depăşi oferta clasică abordând noi grupuri-ţintă (în special adulţii) şi noi tipuri de programe (economie casnică, TIC etc.).

• Existenţa unor tensiuni – etnice, religioase etc. – pot face descentralizarea foarte dificilă. Ca urmare, în astfel de situaţii, este necesară o atenţie sporită aspectelor ce ţin de interculturalitate – atât pe plan curricular dar şi în privinţa politicilor de personal şi financiare.

• Trebuie acordată o atenţie sporită „noilor inechităţi" apărute ca urmare a diferenţelor economice, culturale, etnice etc. dintre comunităţi. De exemplu în Suedia, pentru a compensa diferenţele de resurse între comunităţi, statul intervine cu un sistem de granturi, acordate după criterii bine stabilite. Şi experienţa franceză a „zonelor de educaţie prioritară" (ZEP) este relevantă în acest sens. De asemenea, trebuie împiedicată segregarea, din iniţiativă locale, pe criterii etnice, religioase sau de altă natură.

• Pericolul ca, în absenţa unui sistem performant informatic, de comunicare şi de schimb de bune practici, instituţiile şcolare autonome să încerce să „reinventeze roata".

• Pericolul scăderii fondurilor şi a finanţării educaţiei – prin trecerea bruscă şi fără pregătire a atribuţiilor în acest sens de la nivel central la nivelul autorităţilor publice locale.

• Pericolul orientării exclusive spre piaţă a producţiei de manuale. Se poate ajunge la situaţia în care nu şcoala ci editurile decid conţinutul educaţiei.

• „Posedarea" exclusivă a şcolilor de către autoritatea locală poate duce la fragmentarea sistemului şi la realocarea dificilă a fondurilor între niveluri şi tipuri de şcoli în funcţie de schimbările sociale şi demografice.

• Pericolul ca descentralizarea să nu ducă la rezultatele scontate în societăţile în care:

→participarea cetăţenilor la decizia pe plan local nu a fost încurajată sau nu face parte din cultura naţională;

→comunităţile locale sunt conservatoare;

→autorităţile locale nu au capacitatea instituţională şi tehnică de a

administra educaţia;

→programele de descentralizare finanţate din exterior nu au fost adaptate condiţiilor locale.

Considerând toate aceste recomandări drept pertinente şi relevante pentru descentralizarea sistemului de învăţământ preuniversitar din România, vom trece la propunerea unor direcţii de acţiune şi a programelor subsumate de dezvoltare managerială.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

CAPITOLUL 4 – DIRECŢII DE ACŢIUNE ŞI PROGRAME PRIVIND IMPLEMENTAREA POLITICII MINISTERULUI EDUCATIEI PRIVIND DESCENTRALIZAREA

În acest capitol, sunt prezentate programele subsumate direcţiilor de acţiune propuse în următorul Tabel. Acesta prezintă propunerile de program, după cum urmează:

Tabelul 1: Programe de acţiune

Domeniu: / Nivel de operare	a. Logistic	b. Structural	c. Funcţional şi acţional
1. Individual	▪ Restructurarea sistemului de formare continuă pentru personalul-cheie. ▪ Asigurarea finanţării programelor de formare pentru personalul-cheie.	▪ Definirea sistemului de răspundere individuală (*accountability*) pentru persoanele-cheie.	▪ Elaborarea programelor de formare pentru categoriile-cheie de personal şi derularea lor în conformitate cu calendarul stabilit.
2.Instituţional regional, judeţean şi local	▪ Asigurarea logisticii TIC pentru unităţile şcolare şi autorităţile locale implicate – inclusiv *soft* comun pentru luarea deciziei (*DSS - decision support system*). Asigurarea interconectivităţii instituţiilor	▪ Redefinirea rolurilor, responsabilităţilor, funcţiilor şi atribuţiilor instituţiilor implicate. Reconstrucţia ISJ în vederea descentralizării. Construcţia	▪ Elaborarea şi legiferarea „manualelor de operare" la nivel instituţional, pentru diferitele tipuri de decizie şi pentru toate instituţiile implicate. ▪ Asigurarea transparenţei

BCU "LUCIAN BLAGA" UNIVERSITY LIBRARY

Domeniu: / Nivel de operare	a. Logistic	b. Structural	c. Funcţional şi acţional
	implicate. ▪ Definirea unei baze de date comune, fundamentată pe indicatori clari. ▪ Definirea unui acord privind schimbul de date.	instituţională a direcţiilor judeţene de educaţie. ▪ Redefinirea sistemului de relaţii şi a „circuitului decizional" pentru diferitele tipuri de decizii (curriculare, financiare, privind resursele umane etc.). ▪ Definirea sistemului de răspundere (*accountability*) pentru instituţiile-cheie din sistemul de învăţământ şi de la autorităţile publice locale.	procedurilor de operare.
3.Instituţional naţional	▪ Elaborarea, la nivel guvernamental (Ministerul Educaţiei + Ministerul de Interne) a unui proiect comun privind descentralizarea învăţământului care să beneficieze de finanţare separată – de la buget şi/sau prin atragerea de surse externe. Înfiinţarea unei UMP.	▪ Reconstrucţia instituţiilor centrale – în special a Ministerului Educaţiei - în perspectiva descentralizării. ▪ Construirea capacităţii instituţionale (*capacity building*) – la nivelul instituţiilor centrale.	▪ Modificarea sistemului legislativ (Legea învăţământului, Statutul Personalului Didactic, Legea finanţelor publice, Legea descentralizării, Legea administraţiei publice locale etc.) în vederea descentralizării. ▪ Elaborarea şi aplicarea unei strategii naţionale

BCU IAŞI CENTRALA UNIVERSITARĂ LIBRARY

Domeniu: / Nivel de operare	a. Logistic	b. Structural	c. Funcţional şi acţional
			de promovare a modelului de descentralizare. ▪ Introducerea treptată a managementului descentralizat (cu o perioadă de probă şi sub o monitorizare atentă), pe măsură ce unităţile şcolare şi autorităţile publice dobândesc capacitatea logistică, instituţională şi competenţele necesare.

Obiectivele principale, formulate în termeni de rezultate aşteptate privind capacitatea instituţională sau individuală, vor fi precizate pentru fiecare program în parte.De asemenea, voi preciza şi o serie de riscuri care pot apărea la nivel conceptual sau acţional. Programele prezentate în Tabelul 1 sunt tratate ţinându-se cont de nivelurile de operare (individual; instituţional local şi regional; instituţional naţional) şi nu în ordinea complexităţii sau a anvergurii. Pentru atingerea obiectivelor propuse prin acest proiect sunt necesare toate aceste programe.

4.1. DEZVOLTAREA MANAGERIALĂ ŞI PROFESIONALĂ A PERSONALULUI-CHEIE

Formarea personalului este necesară în orice dezvoltare instituţională, inclusiv prin descentralizare. Acesta va trebui să „suporte" dar să şi implementeze schimbările propuse. Într-o şcoală personalul-cheie de care trebuie ţinut cont cuprinde:

BIBLIOTECA CENTRALĂ UNIVERSITARĂ

- Directorii instituţiei de învăţământ;
- Personalul administrativ de la nivelul unităţilor şcolare – contabilii, secretarii şi administratorii;
- Membrii consiliului de administraţie – profesori, părinţi, reprezentanţi ai administraţiei publice locale;
- Primari / viceprimari şi personalul de la nivelul administraţiei publice implicat în administrarea învăţământului la nivel local, judeţean, regional şi naţional;
- Inspectori din cadrul Inspectoratului Scolar Judetean / personalul direcţiilor judeţene de educaţie.

În vederea formării şi dezvoltării profesionale pentru această categorie de personal este necesară finanţarea dar şi o bază logistică corespunzătoare. Aşadar, trebuie dezvoltate programe de formare şi trebuie reformulat sistemul de răspundere publică individuală. Pentru a îndeplini aceste condiţii, propun următoarele programe:

1. Restructurarea sistemului de formare continuă pentru personalul-cheie din sistemul şcolar (manageri de la nivelul unităţilor şcolare şi al Inspectoratului Scolar Judetean + personal administrativ) *şi de la nivelul autorităţilor publice locale* (personal implicat în administrarea educaţiei la nivel de Consiliu Judetean, Consiliu Local şi primării).

Obiective:

Sistemul de formare continuă a personalului-cheie va fi capabil să:

- inventarieze necesarul de formare pe grupuri-ţintă (cu implicarea Ministerului Educaţiei şi al Ministerului de Interne);
- elaboreze calendarului formării (având în vedere că în 2 ani şcolari, aşa cum prevede documentul Ministerului Educaţiei, va trebui asigurată formarea tuturor celor implicaţi);
- asigure un număr suficient de furnizori de formare / locaţii de formare cu bază logistică adecvată, în vederea acoperirii necesarului de formare;
- asigure sesiuni comune de formare pentru reprezentanţii tuturor grupurilor-ţintă de la nivel local (pe şcoală sau pe grupuri de şcoli);
- asigure autorizarea programelor de formare şi certificarea absolvenţilor programelor respective;
- asigure posibilităţi de consultanţă şi îndrumare post-formare.

Riscuri:

- lipsa acordului politic la nivelul Guvernului şi legislaţie inadecvată;

BCU IAŞI CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

- lipsa formatorilor, a furnizorilor şi a locaţiilor adecvate;
- lipsa de interes a unor grupuri-cheie pentru formare;
- neautorizarea programului de formare şi absenţa certificării absolvenţilor programului de formare.

2. Asigurarea finanţării programelor de formare pentru personalul-cheie.

Obiective:

Sistemul de formare continuă va fi capabil să:

- identifice sursele de finanţare pentru programul de formare – atât din bugetul Ministerului Educaţiei cât şi din cel al Ministerului de Interne;
- finanţeze corespunzător programele şi activităţile concrete de formare – la toate capitolele de cheltuieli – plata formatorilor, cheltuieli de deplasare pentru formatori şi formabili, cheltuieli materiale etc.

Riscuri:

- lipsa sau insuficienţa finanţării programelor de formare.

3. Definirea sistemului de răspundere individuală („accountability") pentru persoanele-cheie.

Obiective:

Persoanele-cheie vor fi capabile să:

- ia decizii în limita autorităţii acordate;
- raporteze autorităţilor competente modul de realizare a atribuţiilor stabilite;
- colaboreze cu alte persoane şi instituţii în procesul decizional;
- răspundă pentru deciziile luate în faţa părţilor interesate, a autorităţilor competente şi a opiniei publice.

Riscuri:

- lipsa acordului la nivel politic între Ministerul Educaţiei celelalte parti interesate;
- delimitarea imprecisă a ariilor de autoritate şi răspundere;
- lipsa formării adecvate;
- lipsa „manualelor de procedură" pentru luarea deciziilor.

4. Elaborarea programelor de formare pentru categoriile-cheie de personal şi derularea lor în conformitate cu calendarul stabilit.

Obiective:

Absolvenţii programelor de formare şi de dezvoltare profesională vor fi capabili să:

- analizeze nevoile educaţionale de la nivelul respectiv şi politicile educaţionale existente (la nivel naţional, regional şi local);

- utilizeze logistica Tehnologiei Informatiei si Comunicarii (*hardware* şi *software*) în procesul decizional;
- elaboreze proiecte de dezvoltare instituţională în limita autorităţii decizionale;
- negocieze, în cadrul structurilor create, politici, strategii, proiecte şi planuri legate de dezvoltarea instituţiilor şcolare (la nivelul decizional corespunzător);
- ia decizii adecvate obiectivelor propuse şi să le implementeze la nivelul respectiv;
- asigure legalitatea şi calitatea deciziilor luate;
- comunice cu părţile interesate şi să promoveze măsurile adoptate.

Riscuri:

- programarea inadecvată a formării;
- lipsa sau insuficienţa resurselor pentru formare;
- lipsa expertizei (formatori şi experţi în dezvoltarea programelor de formare).

4.2. DEZVOLTAREA INSTITUŢIONALĂ LA NIVEL LOCAL, JUDEŢEAN ŞI REGIONAL

Instituţiile-cheie de la nivel local, judeţean şi regional sunt:

– Unităţile şcolare – având „consiliul de administraţie" şi „directorul" ca niveluri decizionale de bază;

– Primăriile şi consiliile locale;

– Consiliile de dezvoltare locală (pentru învăţământul profesional şi tehnic);

– Alţi parteneri instituţionali din comunitate – agenţi economici, biserică, autorităţile financiare, autorităţile sanitare etc.;

– Consiliile judeţene, direcţiile judeţene de educaţie şi inspectoratele şcolare judeţene;

– Agenţiile de dezvoltare regională;

– Consiliile de dezvoltare regională (pentru învăţământul profesional şi tehnic).

În această privinţă, consider ca ar trebui implementate următoarele programe:

1. Asigurarea logisticii Tehnologiei Informatiei si Comunicarii pentru

instituţiile şcolare şi autorităţile locale implicate – inclusiv soft comun pentru luarea deciziei (DSS - „decision support system"). Asigurarea interconectivităţii instituţiilor implicate.

Obiective:

În urma aplicării programului, instituţiile implicate vor fi capabile să:

- procure logistica Tehnologia Informatiei si Comunicarii (*hardware* şi *software*) pentru comunicare şi luarea deciziilor.
- utilizeze logistica Tehnologia Informatiei si Comunicarii în comunicare;
- comunice cu celelalte instituţii implicate utilizând Tehnologia Informatiei si Comunicarii.

Riscuri:

- o inadecvarea specificaţiilor tehnice pentru procurarea Tehnologia Informatiei si Comunicarii;
- o lipsa conectivităţii între instituţiile implicate;
- o lipsa unui software adecvat pentru luarea deciziei (DSS);
- o lipsa fondurilor pentru Tehnologia Informatiei si Comunicarii;
- o lipsa unui sistem unitar de indicatori;
- o lipsa acordului privind schimbul de date.

2. Definirea unei baze de date comune, bazată pe indicatori clari. Definirea unui acord privind schimbul de date.

Obiective:

În urma aplicării programului, instituţiile implicate vor fi capabile să:

- utilizeze sistemul naţional de indicatori privind educaţia în procesul decizional;
- participe la elaborarea acordului privind schimbul de date;
- aplice acordul privind schimbul de date.

Riscuri:

- o inexistenţa sau neutilizarea sistemului naţional de indicatori privind educaţia;
- o inexistenţa acordului privind schimbul de date;
- o lipsa logisticii Tehnologia Informatiei si Comunicarii necesare;
- o lipsa formării personalului implicat.

3. Redefinirea rolurilor, responsabilităţilor, funcţiilor şi atribuţiilor instituţiilor implicate. Reconstrucţia Inspectoratelor Scolare Judetene în urma descentralizării. Construcţia instituţională a direcţiilor judeţene de educaţie.

Obiective:

În urma aplicării programului, instituţiile implicate vor fi capabile să:

BCU "LUCIAN BLAGA" CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

- să inventarieze responsabilităţile, rolurile, funcţiile, şi atribuţiile fiecarei institutii implicate;
- să defineasca domeniul decizional faţă de celelalte instituţii implicate;
- să negocieze cu alte instituţii implicate în procesul decizional.

Riscuri:

o nedelimitarea clară a responsabilităţilor, rolurilor, funcţiilor, şi atribuţiilor fiecarei instituţii implicate;

o zone decizionale neacoperite sau suprapuneri ale domeniilor decizionale prin atribuţii şi responsabilităţi;

o lipsa resurselor umane sau lipsa formării adecvate a acestora, a logisticii necesare şi a resurselor financiare aplicarii programului.

4. Redefinirea sistemului de relaţii şi a „circuitului decizional" pentru diferitele tipuri de decizii (curriculare, financiare, privind resursele umane etc.).

Obiective:

În urma aplicării programului, instituţiile implicate vor fi capabile să:

- ia decizii curriculare pertinente, în cunoştinţă de cauză, pornind de la politicile educaţionale naţionale, regionale, judeţene şi locale şi în funcţie de nevoile identificate pe plan local;
- ia decizii financiare şi privind managementul resurselor umane, legale şi pertinente, pentru a putea îndeplini politicile educaţionale naţionale, regionale, judeţene şi locale;
- elaboreze şi să implementeze proiecte de dezvoltare instituţională, de colaborare pentru diferitele tipuri de decizii, la nivel naţional sau internaţional;
- urmeze întotdeauna, în procesul decizional, manualele de procedură;
- colaboreze, constructiv, în procesul decizional, cu alte instituţii, organizaţii şi persoane implicate în domeniul educaţiei.

Riscuri:

o lipsa sau existenţa unor manuale de procedură inadecvate;

o lipsa formării profesionale a personalului;

o zone decizionale neclare pentru unele dintre instituţiile implicate;

o lipsa de interes a unora dintre instituţiile-cheie implicate;

o politici inadecvate sau neclare atat la nivel naţional cât şi regional, judeţean şi local.

5. Definirea sistemului de răspundere („accountability") pentru

instituţiile-cheie din sistemul de învăţământ şi de la autorităţile publice locale.

Obiective:

În urma aplicării programului, instituţiile implicate vor fi capabile să:

- ia decizii în limita autorităţii;
- colaboreze cu alte persoane şi instituţii implicate în procesul decizional;
- răspundă, public, pentru deciziile luate în faţa părţilor interesate, a autorităţilor competente şi a opiniei publice;
- raporteze complet şi corect autorităţilor competente modul de realizare a atribuţiilor.

Riscuri:

- lipsa acordului la nivel politic între Ministerului Educaţiei şi Ministerul de Interne.;
- delimitarea imprecisă a ariilor de autoritate şi răspundere;
- lipsa sau existenta unor „manuale de procedură" inadecvate pentru luarea deciziilor la diverse niveluri instituţionale;
- lipsa formării personalului.

6. Elaborarea şi legiferarea „manualelor de operare" la nivel instituţional, pentru diferitele tipuri de decizie şi pentru toate instituţiile implicate.

Obiective:

În urma aplicării programului, instituţiile implicate vor fi capabile să:

- aplice manualele de procedură pentru adoptarea diferitelor tipuri de decizie (curriculară, financiară, privind resursele umane, privind dezvoltarea instituţională şi colaborarea inter-instituţională) şi pentru diferite niveluri decizionale (director, consiliu de administraţie al şcolii, consiliu local, direcţie judeţeană de educaţie, inspectorat şcolar judeţean);
- respecte actele normative privitoare la luarea deciziilor în context descentralizat;
- coopereze în procesul decizional cu celelalte instituţii implicate.

Riscuri:

- manualele de procedură inadecvate sau neclare;
- lipsa formării personalului-cheie;
- lipsa procedurilor privind răspunderea instituţională şi individuală.

7. Asigurarea transparenţei procedurilor de operare.

Obiective:

În urma aplicării programului, instituţiile implicate vor fi capabile să:

- se implice în procesul decizonal părţile interesate sau să le consulte, chiar trecând dincolo de obligaţiile legale;
- comunice părţilor afectate de decizie şi altor părţi interesate deciziile luate, motivaţia acestora şi efectele scontate;
- publice rapoartele de activitate şi de evaluare;
- comunice eficient cu opinia publică prin mass-media şi acţiuni specifice de relaţii publice;
- răspundă rapid şi complet la cererile de informaţie subsumate legislaţiei accesului la informaţia de interes public.

Riscuri:

- o atitudini negative sau dezinteres din partea instituţiilor implicate;
- o lipsa prevederilor normative privind transparenţa actului decizional;
- o lipsa competenţelor de PR în cadrul instituţiilor implicate.

4.3. DEZVOLTAREA INSTITUŢIONALĂ LA NIVEL NAŢIONAL

Instituţiile-cheie de la nivel naţional sunt:

→Ministerul Educaţiei, Cercetării, Tineretului şi Sportului;

→Ministerul Administraţiei şi Internelor;

→Serviciile şi agenţiile în subordonarea / coordonarea celor două Ministere.

În vederea dezvoltării capacităţii instituţionale, consider că trebuie restructurate o serie de instituţii, asigurată o bază logistică corespunzătoare, şi redefinit sistemul de răspundere publică pentru toate instituţiile implicate în educaţie. În acelaşi timp, trebuie asigurat un management adecvat al tranziţiei de la sistemul centralizat la cel descentralizat iar strategia de descentralizare trebuie promovată.

În această privinţă, consider ca ar trebui implementate următoarele programe:

1. Înfiinţarea unei unitati de management. Elaborarea a unui proiect comun (Ministerul Educaţiei + MAI) privind descentralizarea învăţământului care să beneficieze de finanţare separată – de la buget şi/sau prin atragerea de surse externe de finanţare.

Obiective:

În urma implementarii acestui program, instituţiile implicate vor fi capabile să:

- realizeze un management al procesului de descentralizare eficient, centrat pe obiective şi pe rezultate;
- utilizeze eficient resursele alocate şi să obţină altele;
- coopereze eficient în realizarea obiectivelor comune.

Riscuri:

- o interes scăzut al instituţiilor implicate;
- o lipsa sau slaba cooperare între instituţiile implicate;
- o lipsa finanţării proiectului şi imposibilitatea atragerii de fonduri;
- o incapacitatea managerială în ceea ce priveşte un proiect de o astfel de anvergură,la nivelul celor două ministere şi al UMP.

2. Reconstrucţia instituţiilor centrale - în special a Ministeruluiui Educaţiei - în perspectiva descentralizării.

Obiective:

În urma implementarii acestui program, instituţiile implicate vor fi capabile să:

- o inventarieze funcţiile, responsabilităţile şi atribuţiile proprii;
- o stabilească domeniul decizional faţă de celelalte instituţii implicate;
- o negocieze cu alte instituţii implicate în procesul decizional.

Riscuri:

- o păstrarea unor structuri, roluri şi funcţii care nu sunt adecvate unui sistem descentralizat;
- o delimitarea ambiguă a rolurilor, funcţiilor, responsabilităţilor şi atribuţiilor instituţiilor implicate;
- o suprapuneri ale domeniilor decizionale sau, dimpotrivă, zone decizionale neacoperite;
- o lipsa resurselor financiare, a logisticii, a resurselor umane sau formarea neadecvată a acestora.

3. Construirea capacităţii instituţionale („capacity building") – la nivelul instituţiilor centrale.

Obiective:

În urma aplicării programului, instituţiile implicate vor fi capabile să:

- ia decizii strategice privind dezvoltarea sistemului de învăţământ;
- negocieze proiecte de dezvoltare cu partenerii interni şi externi (UE, Banca Mondială etc.);

BCU CLUJ CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

• monitorizeze implementarea proiectelor şi programelor de reformă şi de dezvoltare;

• sprijine implementarea programelor şi măsurilor de reformă / dezvoltare, folosind mecanisme adecvate de informare, formare, consultanţă, consiliere, monitorizare şi evaluare adresate fiecărei instituţii care suferă transformări în urma programelor respective;

• previnã disfuncţiile majore rezultate din aplicare deficitară a noilor mecanisme financiare şi privind managementul resurselor umane;

• evalueze pertinent starea sistemului de învăţământ şi a componentelor sale – în special calitatea, echitatea şi eficienţa;

• comunice eficient cu partenerii instituţionali, cu mass-media şi cu partenerii din cadrul societăţii civile;

• implice părţile interesate în procesul decizional;

• motiveze partenerii instituţionali şi din cadrul societăţii civile să participe la luarea deciziilor majore.

Riscuri:

o lipsa formării personalului implicat în managementul strategic al învăţământului;

o lipsa strategiilor de marketing şi relaţii publice;

o lipsa datelor relevante şi a sistemului de indicatori privind starea sistemului;

o lipsa sistemelor şi a instrumentelor de planificare, monitorizare şi evaluare.

4. Modificarea sistemului legislativ (Legea învăţământului, Statutul Personalului Didactic, Legea finanţelor publice, Legea descentralizării, Legea administraţiei publice locale etc.) în vederea descentralizării.

Obiective:

În urma aplicării programului, instituţiile implicate vor fi capabile să:

• aplice, consecvent şi unitar, strategia de descentralizare la toate nivelurile sistemului de învăţământ;

• aloce în mod adecvat, în conformitate cu strategia de descentralizare, autoritatea decizională şi răspunderea către nivelurile şi instituţiile implicate în procesul de descentralizare;

• asigure coerenţa între diferitele tipuri de acte normative (legi, hotărâri de guvern, ordine de ministru, metodologii, instrucţiuni, regulamente etc.).

Riscuri:

o lipsa acordului politic în privinţa obiectivelor, etapelor şi conţinutului măsurilor de descentralizare;

o reconstruire inadecvată a cadrului legislativ, care să facă imposibilă sau dificilă realizarea, de către instituţiile implicate, a rolurilor funcţiilor şi atribuţiilor prevăzute prin strategia de descentralizare;

o lipsa formării personalului-cheie privind noul cadru legislativ.

5. Elaborarea şi aplicarea unei strategii naţionale de promovare a modelului de descentralizare.

Obiective:

În urma aplicării programului, instituţiile implicate vor fi capabile să:

• comunice, în mod eficient, cu toate instituţiile şi părţile interesate, pe baza nevoilor şi intereselor exprimate de către acestea;

• considere, în elaborarea politicilor şi strategiilor de reformă sau dezvoltare, nevoile şi interesele tuturor părţilor interesate;

• elaboreze rapoarte, informări, comunicate de presă, interviuri şi alte materiale pentru mass-media, în vederea promovării programelor şi proiectelor de reformă;

• motiveze instituţiile şi părţile interesate să participe la dezbaterile privind educaţia şi la deciziile strategice.

Riscuri:

o dezinteresul unor instituţii sau grupuri;

o inadecvarea mesajelor la nevoile şi interesele instituţionale sau de grup;

o lipsa transparenţei decizionale.

6. Introducerea treptată a managementului descentralizat (cu o perioadă de probă sub o monitorizare atentă), pe măsură ce unităţile şcolare şi autorităţile publice dobândesc capacitatea logistică, instituţională şi competenţele necesare.

Obiective:

În urma aplicării programului, instituţiile implicate vor fi capabile să:

• piloteze strategia de descentralizare pe un număr rezonabil de unităţi şcolare dar care, în acelaşi timp, poate garanta o monitorizare şi o evaluare adecvate;

• evalueze capacitatea instituţională a instituţiilor de la nivel local pentru aplicarea strategiei de descentralizare;

• aloce autoritatea şi răspunderea rezultate din aplicarea strategiei

BCU CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

de descentralizare, acelor instituţii care au dovedit capacitatea necesară;

• facă tranziţia de la modelul centralizat la cel descentralizat de management şi să gestioneze tranziţia de la modelul centralizat la cel descentralizat pentru instituţiile implicate de la nivel regional, judeţean şi local;

• să evalueze implementarea strategiei de descentralizeze şi să adopte măsurile corective necesare.

Riscuri:

o introducerea prea rapidă a descentralizării, fără ca instituţiile implicate şi personalul-cheie să aibă capacitatea necesară;

o lipsa acordului politic în privinţa obiectivelor, etapelor şi conţinutului măsurilor de descentralizare;

o reconstruirea inadecvată a cadrului legislativ, care să facă imposibilă sau dificilă realizarea, de către instituţiile implicate, a rolurilor funcţiilor şi atribuţiilor prevăzute prin strategia de descentralizare;

o lipsa formării personalului-cheie privind noul cadru legislativ şi strategia de descentralizare;

o lipsa resurselor financiare necesare.

4.4. PROPUNERE DE CALENDAR PENTRU IMPLEMENTAREA DESCENTRALIZĂRII

Note:

→ Calendarul propus valabil până în 2010 diferă de cel oficial, pe care îl consider mult prea „strâns";

→ Fiecare an în parte este împărţit în trimestre (T1 – T4);

→ Calendarul propus aici alocă un timp mai condensat decât cel stipulat în documentele oficiale pentru programele care vizează pregătirea implementării strategiei de descentralizare;

→ În acelaşi timp, propun pilotarea unor programe înainte de a fi introduse şi legiferate. Astfel încât voi marca cu:

▭ Perioada de pilotare

▬ Perioada de implementare

Tabelul 2: Calendar pentru implementarea descentralizării

Nr. crt.	Program	2005	2006				2007				2008				2009				2010			
		4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	2	2	3	4
1.	Restructurarea sistemului de formare continuă pentru personalul-cheie																					
2.	Asigurarea finanţării programelor de formare pentru personalul-cheie																					
3.	Definirea sistemului de răspundere individuală pentru persoanele-cheie																					
4.	Elaborarea şi derularea programelor de formare lor în conformitate cu calendarul stabilit																					
5.	Asigurarea logisticii şi interconectivităţii ICT																					

BCU IAŞI CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Tabelul 2: Calendar pentru implementarea descentralizării

Nr. crt.	Program	2005	2006				2007				2008				2009				2010			
		4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	2	2	3	4
	pentru unităţi şcolare şi autorităţi locale implicate																					
6.	Definirea unei baze de date comune şi a unui acord privind schimbul de date.																					
7.	Redefinirea rolurilor, responsabilităţilor, funcţiilor şi atribuţiilor instituţiilor implicate																					

BCU IAŞI CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Tabelul 2: Calendar pentru implementarea descentralizării

Nr. crt.	Program	2005	2006				2007				2008				2009				2010			
		4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	2	2	3	4
8.	Redefinirea sistemului de relaţii şi a „circuitului decizional" pentru diferitele tipuri de decizii																					
9.	Definirea sistemului de răspundere pentru instituţiile implicate.																					
10.	Elaborarea şi legiferarea „manualelor de operare" la nivel instituţional																					
11.	Asigurarea transparenţei procedurilor de operare																					

BCU IAŞI CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Tabelul 2: Calendar pentru implementarea descentralizării

Nr. crt.	Program	2005	2006				2007				2008				2009				2010			
		4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	2	2	3	4
12.	Elaborarea, unui proiect comun privind descentralizarea şi înfiinţarea unei UMP																					
13.	Reconstrucţia instituţiilor centrale în perspectiva descentralizării																					
14.	Construirea capacităţii instituţionale la nivelul instituţiilor centrale																					
15.	Modificarea sistemului legislativ																					
16.	Elaborarea şi aplicarea unei strategii naţionale de promovare a modelului de descentralizare																					

BCU IAŞI CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Tabelul 2: Calendar pentru implementarea descentralizării

Nr. crt.	Program	2005	2006				2007				2008				2009				2010			
		4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	2	2	3	4
17.	Introducerea treptată a managementului descentralizat																					

BCU IASI - CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

CAPITOLUL 5 – DESCENTRALIZAREA SISTEMULUI EDUCAŢIONAL ROMÂNESC: INTERPRETARE, PREDICŢIE. RECOMANDĂRI DE POLITICI EDUCAŢIONALE.

CONSIDERAŢII GENERALE

Condiţia obligatorie pentru a se putea aplica principiile dezvoltării durabile pe termen mediu şi lung este ca obiectivele strategice să fie îndeplinite, prin diversificarea ofertei educaţionale, deci, printr-o îmbunătăţirea radicală a întregului sistem de învăţământ din România.

Desigur, rezultatele nu au cum să apară imediat. Este necesar să treacă un număr însemnat de ani, deoarece capacitatea de absorbţie este un factor determinant, iar reformele şi investiţiile de efort şi resurse prezintă un înalt grad de inerţialitate.

În România este recunoscut faptul că educaţia reprezintă factorul strategic pentru dezvoltarea ţării pe viitor, datorită contribuţiei sale de modelare a capitalului uman, care este una esenţială, dată de latura multidimensională şi anticipativă. Educaţia luată ca un proces de învăţare socială, este considerată o cale spre dezvoltarea durabilă şi se află în permanenţă în căutare de soluţii inovative.

Nu s-a putut încă forma o viziune de ansamblu asupra măsurilor legislative şi nici asupra necesarului concret de finanţare, deoarece acestea sunt în curs de elaborare. Dar, Strategia de la Lisabona, Comunicarea Comisiei Europene privind societatea informaţională, Orientările Strategice Comunitare privind Coeziunea programul de lucru „Educaţia şi formarea profesională orizont 2010" şi programul de acţiune integrat în domeniul învăţării pe întregul parcurs al vieţii 2007-2013, precum şi prevederile Declaraţiei de la Bologna (1999), Obiectivele Mileniului stabilite în anul 2000, ale Deceniului ONU pentru Educaţie şi Dezvoltare Durabilă 2005-2014 şi ale Strategiei pe această temă convenite în 2005, la Vilnius, sub

egida Comisiei Economice ONU pentru Europa (UNECE), reprezintă pentru România baza acestui amplu proces.

Şapte axe prioritare de acţiune sunt prezentate de Programul Operaţional Sectorial Dezvoltarea Resurselor Umane 2007-2013. Aprobat în noiembrie 2007, programul şi-a stabilit obiective şi modalităţi de acţiune derivate din Cadrul Strategic Naţional de Referinţă 2007-2010. Dintre cele 7 axe prioritare de acţiune, cel puţin 3 au o importanţă deosebită asupra evoluţiei sistemului naţional de educaţie şi formare profesională în perioada următoare.

Un alt document strategic de referinţă este Programul Naţional de Reformă pentru Agenda Lisabona 2007-2010, care şi-a fixat ca măsură prioritară dezvoltarea educaţiei şi formării profesionale.

În ţara noastră, în anul 2007, s-a elaborat Strategia Educaţiei pentru Dezvoltare Durabilă. Aceasta a fost posibilă datorită recomandărilor Strategiei UNECE, care, oferă o detaliere a obiectivelor şi direcţiilor de acţiune specifice domeniului.

Conform Pactului pentru Educaţie din februarie 2008, s-a început elucidarea acestor aspecte şi elaborarea unei viziuni strategice pe termen mediu şi lung. Toate au trebuit să fie finalizate în 2009 – anul în care s-a fundamentat Strategia UE post-Lisabona şi s-a negociat alocarea contribuţiilor financiare pentru exerciţiul de programare 2014-2020.

Asigurarea accesului echitabil la educaţie are în vedere asigurarea şcolilor cu condiţii de învăţare necesare tratamentului didactic personalizat al elevilor cu cerinţe educaţionale speciale.

Metodologiile specifice de evaluare ce urmează a fi dezvoltate vor contribui la îmbunătăţirea calităţii actului educaţional alături de monitorizarea participării, absenteismului şi a absolvirii. De asemenea, pregătirea experţilor în evaluare şi acreditare şi sprijinirea furnizorilor de servicii educaţionale şi formare profesională iniţială pentru implementarea noilor instrumente şi alinierea la noile standarde şi formarea adecvată a personalului din grupurile-ţintă, îmbunătăţesc calitatea procesului educativ. Ameliorarea ofertei educaţionale va include în mod special un curriculum actualizat. Este necesar să se găsească noi tehnici de predare care să se plieze pe cerinţele şi stilurile individuale de învăţare ale elevului şi să se promoveze inovaţia în predare şi învăţare. Furnizarea competenţelor şi abilităţilor necesare pentru ocupaţiile noi, precum şi dotarea cu calculatoare şi asigurarea accesului la Internet sunt de asemenea, absolut necesare. Aşadar, până în anul 2015, 80% din totalul unităţilor şcolare vor fi sprijinite, iar în urma evaluării periodice vor primi sau reprimi acreditarea prin prisma noilor standarde de asigurare a calităţii.

Deoarece s-a creat o presiune asupra infrastructurii învăţământului preuniversitar, prin extinderea învăţământului obligatoriu de la 8 la 10 ani, se are în vedere reabilitarea şi modernizarea unora dintre unităţile existente, paralel cu crearea şi dezvoltarea unor campusuri educaţionale cu dotări complexe (şcoala, facilitati de cazare, cantina, biblioteca, ateliere, săli şi terenuri de sport). Necesarul estimat este de circa 480 campusuri concentrate cu precădere în sfera învăţământului profesional şi tehnic, în special în jurul nucleelor reprezentate de şcolile de artă şi meserii. Se va avea în vedere şi ţinta de adaptare a calificărilor profesionale la nevoile societăţii actuale şi de perspectivă ale pieţei muncii ţinându-se cont de specificul regional.

Serviciile de orientare şi consiliere, vor dezvolta multiple care vor viza elevii dar şi părinţii sau familiile acestora şi se vor concentra în mod special asupra zonelor rurale, comunităţii, dar şi a altor grupuri dezavantajate. În scopul promovării culturii antreprenoriale prin educaţie se vor organiza diferite cursuri aplicative, chiar şi activităţi extracurriculare, în urma cărora se pot dobândi deprinderi şi abilităţi necesare pentru inserţia pe piaţa muncii.

Sporirea atractivităţii carierei didactice se realizează prin finalizarea unor proiecte ce urmăresc prin sistemele de recrutare şi menţinere în domeniul învăţământului a acelor absolvenţi de universitate care se dovedesc a fi cei mai buni. În acelaşi timp se pune accent şi pe accesul cadrelor didactice la multiple programele de licenţă şi masterat, chiar şi masterat pedagogic şi interdisciplinar. Dezvoltarea de noi profesii în educaţie („learning developer", auditor calitate, asistent educaţional pentru copiii cu cerinţe educaţionale speciale etc.), reprezintă de asemenea, o prioritate. Calitatea învăţământului preuniversitar la toate nivelurile poate fi îmbunătăţită şi prin introducerea unui sistem unitar de certificare şi acordare de credite profesionale transferabile, precum şi reţele de bune practici şi benchmarking pentru şcolile din învăţământul preuniversitar. Deoarece cadrele didactice folosesc destul de puţin în procesul de instruire tehnologiile informaţionale în comparaţie celelalte ţări UE, este necesar ca programele de pregătire şi perfecţionare a învăţătorilor, profesorilor şi formatorilor să includă module obligatorii de studiu în acest domeniu.

Impactul tendinţelor demografice negative asupra personalului didactic va fi gestionat de programe speciale ce vor urmări reconversia către activităţi de orientare şi consiliere, activităţi extracurriculare, sau de mobilitate geografică şi ocupaţională a cadrelor didactice.

Întregul sistem de educaţie şi formare profesională va trebui să internalizeze principiile şi obiectivele dezvoltării durabile ca element

integrator al ansamblului de cunoştinţe, atitudini şi deprinderi ce sunt necesare existenţei şi performanţei personale în lumea modernă. Educaţia pentru dezvoltare durabilă poate fi o disciplină de studiu distinctă dar, potrivit celor mai bune practici din ţările UE, ar trebui să fie infuzată în toate programele de pregătire, proiectate şi organizate prin campuri disciplinare sau module, de la ştiintele naturii la practicile responsabile ale civismului şi de la sustenabilitatea producţiei şi consumului în raport cu resursele la însuşirea principiilor diversităţii culturale, ale bunei guvernări şi statului de drept. De asemenea, abordarea educaţională a dezvoltarii durabile excede educaţia formală, componentele informale şi non-formale fiind deopotrivă vizate.

Educaţia pentru dezvoltare durabilă implică automat un proces de cooperare şi parteneriat între factorii de decizie: autorităţile centrale şi locale, sectorul educaţional şi cel ştiintific, sectorul sănătăţii, sectorul privat, industria, transportul şi agricultura, comerţul şi sindicatele, mass-media, organizaţiile non-guvernamentale, comunitatea locală, cetatenii şi organizaţiile internaţionale.

Educaţia pentru dezvoltare durabilă se dezvoltă ca un concept larg şi cuprinzător şi nu se rezumă doar la un punct de vedere ecologist. Ea reuneşte aspecte referitoare la mediu, dar şi la problemele economice şi sociale. Din această cauză este necesară o abordare inter- şi trans-disciplinară în formule educaţionale integrate, cross-curriculare şi complementare care să ţină seama de particularităţile condiţiilor locale, naţionale şi regionale precum şi de contextul global.

Sistemul educaţional din ţara noastră, datorită măsurilor preconizate reconectează tradiţia şcolii româneşti la educaţia pentru dezvoltare durabilă, integrând conţinuturile tematice în sisteme educaţionale formale, non-formale şi informale pe trei direcţii: socio-culturală, ambientală şi economică, prin:

- Conţinuturi de educaţie socio-culturală care dezvoltă teme ce aparţin comunităţii locale şi universale cum ar fi: drepturile omului, pacea şi securitatea oamenilor, egalitatea sexelor, diversitate culturală, educaţie interculturală, educaţie pentru sănătate şi pentru calitatea vieţii, educaţia pentru timpul liber, buna guvernare şi aici ne referim la transparenţa, exprimarea liberă a opiniilor, libertatea expresiei, contribuţia la formularea politicilor, educaţia pro-patrimoniu şi pentru memoria locală;
- Conţinuturi de educaţie ambientală (în şi pentru mediu): scopul dezvoltării este dat de dezideratul protecţiei mediului în procesul de dezvoltare, calitatea mediului, conservarea, protecţia şi ameliorarea sa;

educaţia pentru regenerarea mediului natural; educaţia pentru reciclarea şi refolosirea materialelor;

➢ Conţinuturi de educaţie şi formare tehnică şi profesională prin competenţe şi proatitudini (a avea înţelegerea realităţii lumii pentru sine şi pentru altii; a deţine cunostinţe generale şi a se specializa într-un domeniu de activitate dat; a continua să înveţi şi a urmări educaţia pe tot parcursul vieţii într-o societate care învaţă); abilităţi şi aptitudini (a lucra singur sau în echipă cu alţii cu integritate şi cu cinste, facând dovadă de onestitate, punctualitate şi responsabilitate; a se adapta situaţiilor diverse; a cunoaşte şi a întelege probleme şi dificultăţi, a face dovadă de creativitate pentru a găsi soluţii, a rezolva conflicte fără recurs la violenţă); etică în mijlocul dezvoltării durabilităţii sociale.

Pentru mediul urban şi cel rural este necesar să se desfăşoare programe adaptate şi diferenţiate având ca scop cultivarea sustenabilităţii şi implicarea proactivă a cadrelor didactice şi tinerilor în elaborarea şi derularea unor proiecte şi programe compatibile cu obiectivele dezvoltării durabile (de exemplu, în cadrul Agendei Locale 21).

Descentralizarea sistemului educaţional este un demers necesar şi îndelung aşteptat, pe de o parte, din perspectiva democratizării vieţii interne şi a eficientizării administraţiei serviciilor publice şi, pe de altă parte, în perspectiva integrării în Uniunea Europeană nu numai la nivel retoric, teoretic sau conceptual ci şi, mai ales, la nivel operaţional, al practicilor curente.

Cu toate acestea, deciziile fiind luate la nivel central, nu au cum să acopere toate situaţiile şi nici toate nevoile şi interesele diverselor instituţii, grupuri şi persoane. De aici se poate concluziona că descentralizarea este inevitabilă. Ca în toate ţările democratice şi în România deciziile trebuiesc luate cât mai aproape de locul de aplicare, deoarece trebuie să li se ofere cetăţenilor posibilitatea să participe la deciziile care îi afectează în mod direct sau indirect. În această situaţie se impune autorităţilor publice să creeze cadrul instituţional pentru a favoriza această participare, să-i informeze ori de câte ori este nevoie, să-i motiveze şi nu în ultimul rând să-i formeze pe cetăţeni pentru a participa la procesul decizional.

REFORMA CURRICULARĂ ŞI A PROCEDURILOR DE EVALUARE

Atât cercetările actuale din ştiinţele învăţării, cât şi beneficiarii sistemului de învăţământ, susţin centrarea curriculum-ului pe competenţe, nu pe informaţii. Competenţele sunt blocuri de cunoştinţe, deprinderi şi atitudini care optimizează rezolvarea de probleme. Strategia precizează care sunt competenţele-cheie pe care trebuie să se bazeze sistemul de învăţământ. Ele sunt compatibile cu competenţele promovate la nivelul Uniunii Europene şi asigură flexibilitatea învăţării. Ţinând cont de evoluţia intelectuală elevilor şi de facilităţile oferite de TIC, toate conţinuturile curriculare trebuie digitalizate şi trebuie constituită o Bibliotecă Şcolară Virtuală, astfel încât cele mai bune resurse de învăţare să fie accesibile oricărui elev, nelimitat. Reforma curriculară implică, automat, o reformă a modului în care sunt evaluaţi elevii. O metodologie de evaluare necompatibilă cu noul curriculum va crea unul paralel. Elevii vor învăţa mai degrabă ceea ce va fi evaluat decât ceea ce este stabilit în curriculum. Strategia susţine o evaluare congruentă cu ciclurile şcolare, centrată pe competenţe, care să ofere feed-back real elevilor şi care să stea la baza planurilor individuale de învăţare. Procesul de descentralizare, de aducere a deciziei cât mai aproape de locul unde se desfăşoară activitatea de bază, trebuie accelerat. Reuşita descentralizării depinde, în mare măsură, de două cerinţe care trebuie respectate:

(1) descentralizarea trebuie să vizeze toate aspectele procesului de învăţământ: curriculum, resurse umane, finanţare şi administrare;

(2) descentralizarea trebuie să contribuie la întărirea mecanismelor de asigurare a calităţii. Descentralizarea nu e scop în sine; ea are sens dacă face sistemul mai eficient, mai relevant, mai echitabil şi de o calitate mai bună. Statul va stimula, prin toate mijloacele, competiţia în sistemul de învăţământ.

ACŢIUNI

Descentralizarea financiară echilibrată. Finanţarea de care va dispune unitatea de învăţământ va avea patru componente:

a) *Finanţarea de bază*, care e formată din costul standard per elev (preşcolar) + coeficienţi de corecţie (pentru grupuri minoritare,

dezavantajate, copii cu nevoi educaţionale speciale). Ea va acoperi integral toate cheltuielile de personal, manuale, dotări generale şi întreţinere curentă. Finanţarea de bază se atribuie, prin administraţiile financiare judeţene – direct unităţilor de învăţământ, din bugetul de stat;

b) *Finanţarea complementară* cuprinde cheltuielile de investiţii, reparaţii capitale şi dezvoltarea reţelei şcolare. Finanţarea complementară este asigurată din bugetul de stat şi bugetele consiliilor locale. Consiliul local decide distribuirea finanţării complementare către şcoli, pe baza proiectelor de dezvoltare instituţională a acestora, precum şi în funcţie de nevoile de dezvoltare a reţelei şcolare;

c) *Finanţarea suplimentară*, formată din fonduri de la consiliile judeţene (fonduri de echilibrare, alte fonduri) şi consiliile locale, care stabilesc atât cuantumul, cât şi destinaţia acestora;

d) *Autofinanţarea*, fonduri obţinute direct de unitatea de învăţământ, care sunt gestionate conform propriilor decizii. Proiectul de buget este întocmit de fiecare unitate de învăţământ, în baza unei metodologii stabilite de Ministerul Educaţiei şi aprobat de consiliul local. Execuţia bugetară intră în responsabilitatea unităţii de învăţământ. Structura de finanţare prezentată mai sus asigură o autonomie crescută unităţilor de învăţământ, dar şi responsabilităţi suplimentare. Ea ţine seama şi de studiile în domeniu, care arată că, în materie de reţea şcolară locală sau judeţeană, deciziile cele mai bine fundamentate se iau nu la nivelul unităţilor de învăţământ, ci la nivelul consiliilor locale, respectiv judeţene.

DESCENTRALIZAREA DECIZIILOR REFERITOARE LA RESURSELE UMANE

Toate deciziile privind angajarea, motivarea, dezvoltarea carierei, formarea continuă şi concedierea personalului se vor lua la nivelul unităţii de învăţământ, în baza unei metodologii stabilite de Ministerul Educaţiei, Cercetării, Tineretului şi Sportului, care va intensifica procedurile de control al calităţii resursei umane. Directorii vor fi angajaţi pe bază de concurs, în baza unei metodologii specifice, de către Consiliul de Administraţie al şcolii. Consiliul de Administraţie va fi format din 1/3 membri cadre didactice din şcoală, 1/3 reprezentanţi ai părinţilor şi 1/3 – reprezentanţi ai consiliului local. Directorul încheie cu consiliul de administraţie un contract de management. În cazul neîndeplinirii contractului de management, directorul poate fi demis la iniţiativa a 1/3 din membrii consiliului de

administraţie, cu votul majorităţii simple.

Transparenţa actului decizional se bazează atât pe accesul cetăţenilor la informaţia publică, cât şi pe participarea acestora la luarea deciziei. În cele 8 judeţele-pilot s-au înfiinţat comisii de finanţare la nivel local şi judeţean fixându-şi ca atribuţii alocarea şi analiza fondurilor pentru finanţărea şcolilor. Se va reuşi astfel derularea unui proces transparent de fundamentare şi alocare a fondurilor. Directorul unităţii şcolare are însă obligaţia de a asigura transparenţa cu privire la administrarea fondurilor şi a rapoartelor de autoevaluare anuală a unităţii de învăţământ (bugetele unităţilor de învăţământ sunt publice), realizate conform indicatorilor de performanţă stabiliţi prin Planul de Dezvoltare al Şcolii. Tot el, răspunde în faţa consiliului de administraţie pentru toate problemele de natură administrativă ce apar într-o instituţie de învăţământ, în faţa inspectorului şcolar general pentru asigurarea calităţii managementului educaţional şi în faţa ordonatorului principal de credite în ceea ce priveşte managementul financiar.

PROBLEME ACTUALE ALE EDUCAŢIEI

Adaptarea continuă a cadrului legislativ şi a cerinţelor pedagogice sunt vizate de reformele sistemului educaţional, şi se realizează în funcţie de evoluţia mediului social, politic, economic şi tehnologic al societăţii actuale, atât la nivel naţional cât şi internaţional, având ca obiectiv îmbunătăţirea şi creşterea calităţii educaţiei. Educaţiei prezintă atât valori culturale şi morale general recunoscute, cât şi noi valori care completează zestrea educaţională existentă, în funcţie de paşii progresivi pe care îi face societatea şi politicile educaţionale pe care le aplică fiecare stat sau naţiune.

Globalizarea, libera circulaţie a forţei de muncă precum şi criza economică atrag după sine o adaptare a educaţiei, desfăşurată în instituţiile de învăţământ, cu nevoile comunităţilor. La rândul lor, acestea pledează astfel încât absolvenţii diferitelor forme de învăţământ să se poată integra în societate, să facă faţă noilor cerinţe de pe piaţa muncii dar şi oricărei schimbări tehnologice, să fie flexibili şi competitivi în permanenţă. În ţările dezvoltate se fac investiţii majore, pentru ca tinerii absolvenţi să deţină abilităţi practice avansate, cu deprinderi de utilizare a noilor tehnologii. La nivel mondial există exemple în acest sens. Faptul că politicile de educaţie au elaborat documente normative care se refereau la utilizarea tehnicilor de comunicare şi a softurilor educaţionale, la îmbogăţirea cunoştinţelor cu elemente de conţinut şi înzestrarea lor cu competenţe avansate, toate acestea au pemis tinerilor absolvenţi să facă faţă în domeniul în care vor activa.

Dinamica schimbărilor economice şi sociale justifică reclamarea cerinţelor actuale ale societăţii cu privire la formarea continuă a individului.

Cel mai important rol de determinare îl are menţinerea relaţiei de comunicare bidirecţională între şcoală şi necesităţile mediului economic, prin stimularea reciprocă dintre cei doi factori. Cunoscând astfel cererea de lucrători calificaţi de pe piaţa muncii, şcoala pregăteşte profesionişti iar piaţa forţei de muncă influenţează conţinutul şi structura formării. În societate, învăţământul are un caracter avangardist dat de întărirea continuă a educaţiei în spiritul antreprenorial, de flexibilizarea curriculum-ului şcolar în raport cu noile cerinţe sociale dar şi optimizarea continuă a reţelei şcolare.

În ultimii 20 ani s-au produs în învăţământul din România o serie de schimbări care au vizat, în acelaşi timp, o serie de acţiuni care au fost aplicate (sau ar fi trebuit să fie aplicate) în practică. Dintre acestea se pot enumera:

- compatibilizarea curriculum-ului naţional cu cel european;
- reforma curriculară (planuri de învăţământ, programe şcolare, manuale);
- adaptarea ofertelor de formare la nevoile de pe piaţa muncii şi ale mediului economic;
- reabilitarea / modernizarea / dezvoltarea infrastructurii educaţionale;
- implementarea unei strategii privind managementul calităţii în educaţie.
- reforma managementului şcolar prin descentralizare şi crearea autonomiei instituţionale a unităţilor de învăţământ;
- dezvoltarea resurselor umane (ameliorarea standardelor de învăţare, programe de formare continuă ale personalului din învăţământ, programe de formare a managerilor şcolari);
- implementarea unei strategii privind managementul calităţii în educaţie.

Elaborarea programelor de dezvoltare educaţională reprezintă o necesitate pentru continuarea reformelor din învăţământ. Ele definesc clar şi riguros priorităţile şi opţiunile. În demersul educaţional, abordarea programelor şi proiectelor în vederea dezvoltării învăţământului încurajează competiţia, spiritul întreprinzător, punând accent pe promovarea calităţii şi echităţii.

Pentru a se armoniza cu sistemele europene, România trebuie să urmeze mai multe direcţii de acţiune. Apare astfel, necesitatea

descentralizării actului de decizie la nivelul unităţilor de învăţământ şi urmarea cu consecvenţă a politicilor educaţionale de schimbare a sistemului de învăţământ. Este deci, necesar să se aplice măsuri care să vizeze:

a) dezvoltarea unei culturi a calităţii educaţiei care să pornească de la datele iniţiale concrete şi care să urmarească progresul şi/sau performanţa;

b) introducerea prin parteneriat cu instituţii de profil internaţionale a unei linii de profesionalizare înaltă în educaţie;

c) introducerea unor trasee de carieră didactică care să facă posibilă atât menţinerea personalului didactic care trebuie reconvertit pe alte direcţii decât cele iniţiale, cât şi folosirea acestora în programele şcolii, altele decât cele didactice, cum ar fi: programe de finanţare, de colaborare cu terţi, de aplicare practică etc.;

d) parcurgerea unor programe de reconversie profesională permanentă care să permită adaptarea la noi necesităţi ale profesorilor;

e) evitarea abuzurilor de orice fel prin introducerea unor metodologii etice de evaluare a tuturor componenţelor procesului educativ şi reglementarea intrărilor şi ieşirilor din sistemul educativ prin negocieri cu toţi factorii implicaţi;

f) descentralizarea programelor educative, prin ofertare de curriculă şi de formare profesională în concordanţă cu cererea şi oferta pieţei muncii;

g) condiţionarea nivelului de finanţare în funcţie de nivelul de progres şi/sau de performanţă;

h) înfiinţarea unor linii paralele de finanţare a unităţilor şcolare prin participarea –realizarea de parteneriate aducătoare de venituri- finanţatorilor privaţi;

i) implicarea organizaţiilor nonguvernamentale de educaţie şi a celor de părinţi sau de studenţi în dezvoltarea de politici educaţionale;

j) crearea unui cadru competitiv real în privinţa ofertelor educaţionale incluzând manuale, programe etc;

k) lărgirea spectrului de programe de educaţie ce corespund cerinţelor pieţei forţei de muncă;

l) elaborarea şi aplicarea unui curriculum-nucleu modernizat ca direcţii şi adaptat la cel internaţional, prin dezvoltarea internă sau prin colaborare cu centre internaţionale specializate. Singapore este un exemplu internaţional de succes care a ajuns lider mondial pe TIMSS prin preluarea şi adaptarea curriculei din UK, sau China care a beneficiat de curricula americană formată în centrul specializat William & Mary;

m) înfiinţarea corpurilor de experţi care să preia partea de programe de specialitate;

n) înfiinţarea unor reţele de excelenţă din rândul profesorilor care să asigure programe de mentorat sau de tutorat, aprofundare, accelerare, enrichment în cadrul normei lor didactice;

o) introducerea unor metodologii etice de evaluare a tuturor componentelor procesului educativ care să evite abuzurile de orice fel şi reglementarea intrărilor şi ieşirilor din sistemul educativ prin negocieri cu toţi factorii implicaţi în promovarea experienţelor de succes şi multiplicarea acestora;

p) ierarhizarea neliniară a unităţilor de învăţământ pe bază de performanţe pe domeniile de performanţă.

Ţara noastră se confruntă în prezent cu o problemă majoră în ceea ce priveşte sistemele educaţionale. Ea se referă la modul în care se alocă resursele, investiţia rămânând o prioritate în scopul dezvoltării şi progresului fiecărei naţiuni. Tocmai din cauza aceasta, apar foarte multe probleme, deoarece în modul în care se administrează fondurile alocate, resurselor umane şi materiale, atât pe plan local cât şi central, este încă unul destul de dificil. Descentralizarea puterii de decizie la nivelul şcolilor şi autorităţilor locale, creşterea autonomiei financiare şi nu în ultimul rând un management al instituţiilor de învăţământ responsabil şi eficient ar fi doar câteva dintre soluţiile găsite pentru această situaţie. Variantele amintite mai sus pot răspunde mai bine necesităţilor identificate la nivelul fiecărei comunităţi.

Când vorbim de conducerea unei instituţii de învăţământ putem afirma că avem în acelaşi timp artă şi ştiinţă, la care se adaugă explozia tehnologică şi informaţională care a determinat „o nouă revoluţie managerială care se extinde în toate domeniile vieţii sociale" (Şerban Iosifescu). Ca atare, educaţia nu poate să se dezică. De aceea, este necesar ca directorii de şcoli să-şi actualizeze pregătirea, ţinând cont şi de faptul că a crescut autoritea decizională a conducerii instituţiilor din învăţământul preuniversitar în domeniile financiare, al resurselor umane şi curriculare. Managementul performant este dat de proiectarea, realizarea, evaluarea şi continuarea dezvoltării organizaţiei şcolare şi a membrilor ei în scopul atingerii obiectivelor stabilite şi a îndeplinirii misiunii educaţionale asumate. Nu trebuie pierdut din vedere nici faptul că activitatea managerială răspunde nu numai nevoilor impuse de realizarea sarcinilor şi atingerea obiectivelor prestabilite, ci şi cerinţelor indivizilor şi grupurilor de beneficiari direcţi sau indirecţi ai organizaţiei şcolare. Din această cauză, managerul şcolar trebuie să aprofundeze, contextul în care activează. El trebuie să cunoască foarte bine personalul şcolii, corpul profesoral, comunitatea în care funcţionează

unitatea şcolară, sistemul legislativ specific, resursele materiale şi financiare de care dispune.

În urma observaţiei pot spune că sunt multe probleme comune în cadrul regiunii, iar la acestea există câteva soluţii comune, şi pot fi realizate unele recomandări generale.

a. A depune eforturi pentru creşterea procentului alocat educaţiei din bugetele naţionale şi locale. Reforma finanţării sistemului educaţional este o precondiţie pentru progresul viitor al reformei educaţionale la toate nivelurile. Investiţia suplimentară în educaţie este necesară. Aceasta este legată de creşterea economică în general, dar problemele în finanţarea educaţiei se pare că ţin de structura şi managementul politicilor curente.

b. Redefinirea responsabilităţilor miniştrilor educaţiei şi trecerea de la rolul lor de conducere la nivel micro la rolul de stabilire a politicii şi de monitorizare a calităţii prin raportarea la standarde explicite. Creşterea eforturilor şi a responsabilităţii miniştrilor în ceea ce priveşte analiza de politică, cercetarea şi evaluarea implementării politicii.

c. Dezvoltarea unei strategii pentru întregul sistem educaţional, bazată pe filosofia educaţiei pentru toţi. Aceasta include copii cu largi abilităţi, copii cu cerinţe speciale şi pe aceia din mediile minoritare din punct de vedere etnic sau lingvistic şi din familiile sărace. Trebuie acordată atenţie problemelor de dezvoltare rurală şi largilor discrepanţe dintre rural şi urban.

d. Dezvoltarea managementului şi a capacităţilor de conducere şi continuarea redefinirii rolului şi responsabilităţii de la toate nivelurile sistemului educaţional în direcţia unei mai mari descentralizări, a realizării unei reţele instituţionale şi şcolare receptive şi responsabile. Este, de asemenea necesară îmbunătăţirea coordonării dintre miniştri şi instituţiile implicate.

e. A se acorda mai multă atenţie nevoilor afective ale copiilor (şi ale profesorilor) care au fost traumatizaţi de război, conflict, schimbarea locului şi destrămarea familiei. Nu ne putem aştepta ca o comunitate să funcţioneze normal în condiţii anormale, iar ajutorul expertului se impune.

f. Curricula trebuie reînnoită şi descongestionată, cu accent pe predarea şi formarea integrată şi cross-curriculară. Reforma învăţământului vocaţional şi secundar general trebuie să creeze condiţiile pentru ca toţi elevii care termină învăţământul secundar să deţină cunoştinţele şi capacităţile de bază care să le permită să fie competitivi pe piaţa muncii şi să înlăture serioasele probleme ale celor care părăsesc (abandonează) şcoala fără a avea o calificare care poate fi de folos. În dezvoltarea standardelor naţionale şi curricula pentru învăţământul secundar general, cunoştinţele şi

capacităţile de bază pe care se va pune accent trebuie să fie cele care vor asigura succesul absolventului pe o piaţă de muncă în schimbare.

g. Îmbunătăţirea calificărilor profesionale formale ale profesorilor şi calificarea lor din mers prin îmbunătăţirea şi intensificarea formării iniţiale şi continue. Ameliorarea statutului profesorului şi o mai mare preocupare pentru dezvoltarea lor. Realizarea oricărui efort pentru creşterea salariilor profesorilor. Salariile mici şi perspectivele de carieră limitate au consecinţe serioase asupra calităţii educaţiei. Evaluarea performanţei şi asigurarea că profesorii şi şcolile sunt responsabili pentru calitatea educaţiei pe care o oferă.

h. Dezvoltarea unei politici naţionale coerente pentru protecţia socială şi educaţională a copiilor, care să includă proceduri drepte şi transparente şi care să permită copiilor sau studenţilor să ia decizii în legătură cu cariera şcolară. Copiii şi părinţii lor trebuie ajutaţi să obţină informaţii despre oportunităţile educaţionale şi sociale adecvate lor. Trebuie luate măsuri pentru a nu fi permise excluderile bazate pe criterii sociale, de apartenenţă etnică, religioasă sau de gen şi trebuie să existe concentrare asupra respectării principiului educaţiei pentru toţi.

ALTE ELEMENTE ALE CERCETĂRII PRIVIND PROBLEMATICA DESCENTRALIZĂRII

Am argumentat, deja, necesitatea construirii unui model propriu de descentralizare, având trei puncte de origine:

a) cultura şi tradiţiile;

b) politicile şi proiectele de reformă şi de dezvoltare a învăţământului;

c) nevoile şi aspiraţiile principalelor grupuri de interes.

Totuşi, am considerat necesară introducerea unui paragraf referitor la experienţa altor sisteme şcolare care au purces la descentralizare înaintea noastră şi de a căror experienţă putând beneficia. Beneficiile se traduc atât în adoptarea / adaptarea unor practici care s-au dovedit de succes cât şi, pe de altă parte, în evitarea blocajelor care pot să apară şi a greşelilor făcute de alţii.

Subiectul descentralizării frământă de multă vreme lumea şcolilor şi a celor implicaţi în proces, aşa încât el nu mai este o noutate, ci o necesitate, o cerinţă care nu are o singură soluţie, nici o soluţie universală care să poată fi aplicată oricând şi oriunde. O incursiune în istoria descentralizării în câteva dintre sistemele educaţionale cu experienţă ne poate fi de ajutor în depăşirea temerilor şi incertitudinilor legate de subiectul în discuţie.

EFORTURI DE DESCENTRALIZARE DIN ALTE ŢĂRI

La baza procesului de descentralizare stă convingerea că autorităţile locale şi comunităţile sunt mai bine poziţionate să guverneze şcolile locale, şi ca urmărirea intereselor directe ale părinţilor şi ale altor decidenţi locali poate conduce la o mai bună administrare a şcolilor.

În ţările unde au fost implementate reforme de descentralizare iar comunităţile locale au primit mai multe drepturi şi responsabilităţi în procesul de administrare a şcolilor, rezultatele arată că un nivel redus de capacitate administrativă la nivel local a redus eficienţa eforturilor de descentralizare. Ladd şi Fiske (2000) au analizat reforma sistemului educaţional în Noua Zeelandă şi au constatat că părinţii au avut nevoie de training pentru a înţelege procesul de bugetare şi administrare a şcolilor. În Macedonia, aleşii locali nu au avut suficientă experienţă pentru a înţelege problemele complexe din sfera educaţiei (Herczynski, Vidanovska, Lacka, 2009). Lipsa capacităţilor adiminstrative locale este de asemenea enunţată ca un eşec al măsurilor de descentralizare în Argentina (Galiani, Gertler, Schargrodsky, 2002). În Polonia, dupa ce şi-au asumat responsabilitatea şi au devenit proprietarele şcolilor gimnaziale, 40 de oraşe au renunţat efectiv la proprietatea asupra şcolilor, dându-le înapoi Ministerului de Finanţe, datorită unor conflicte asupra finanţării (Fiszbein, 2001).

Descentralizarea şi creşterea numărului de opţiuni pentru părinţi sunt de asemenea consecinţele politice ale unor convingeri că mai multă competiţie este benefică sistemului şcolar şi că şcolile de succes ar trebui să atragă mai mulţi elevi, iar cele care au rezultate slabe să fie, eventual, inchise. Însă, datorită dificultăţilor în a asigura transportul elevilor şi a interesului şcolilor de a limita aglomerarea, competiţia pe piaţa educaţiei este limitată. În Noua Zeelandă, guvernul a trebuit sa reintroducă repartizarea elevilor la şcolile din zona de reşedinţă, după ce şcolile „de succes" au devenit prea aglomerate. Mai mult, s-a constatat că şcolile de succes au foarte puţine motive să înmatriculeze elevi peste capacitate. (Ladd şi Fiske, 2000).

O alta consecinţă a competiţiei între şcoli este faptul că şcolile performante, cu cerere mare din partea părinţilor, pot proceda la o selecţie incorectă sau inechitabilă a elevilor.

Programul de vouchere şcolare din Chile reprezintă un exemplu al modului în care familiile sărace nu au putut să îşi înscrie copiii în şcolile care aveau autonomie în selecţia elevilor (Zimmer şi Bettinger, 2008). În Noua Zeelandă s-a putut de asemenea constata o polarizare a înmatriculării

în funcţie de venituri şi de etnie. În Argentina, experienţa descentralizării a condus la o creştere a inegalităţilor regionale (Galliani, Gertler şi Schargrodsky, 2002).

Descentralizarea şi reforma finanţării şcolilor a fost testată într-un program-pilot în România. Concluziile nu sunt fost încurajatoare pentru susţinătorii descentralizării. Experţii Băncii Mondiale (Herczynski şi Bischoff, 2009) au concluzionat că programul-pilot al finanţării per capita s-a terminat în mod inconcludent. Experţii Băncii Mondiale au făcut şi comentarii asupra popularităţii unor asemenea reforme, întrucât au constatat că închiderea de şcoli va întâlni „passionate resistance" - rezistenţa puternică a părinţilor şi a profesorilor. Mai mult decât atât, deoarece salariile profesorilor nu pot fi diferenţiate conform grilei actuale de salarizare sau a propusei grile unice de salarizare la nivel naţional, Ministerul Educaţiei va trebui să reconcilieze costurile cu salariile profesorilor cu suma finanţării per capita pe care şcolile o vor primi în noul sistem.

Experţii Băncii Mondiale au intuit ce se va întâmpla, atrăgând atenţia că „aceasta este o sursă de tensiuni grave în multe ţări".

TENDINŢELE UNIUNII EUROPENE PRIVIND DESCENTRALIZAREA EDUCAŢIE - ANALIZĂ COMPARATIVĂ

Instituţiile şcolare au făcut, pe parcursul ultimilor douăzeci de ani, obiectul multor reflecţii şi reforme, în special în privinţa nivelului de autonomie acordat. Acestea au fost învestite cu mai multă putere decizională pentru a putea ameliora participările democratice, administrările mai eficiente a fondurilor publice dedicate educaţiei şi creşterii calităţii predării.

Autonomia şcolară reprezintă, pe agenda politică a multor ţări europene, un aspect-cheie. Reformele din anii 80, introduse în special în Spania şi Franţa, au scos în evidenţă nevoia ca şcolile să ofere o mai mare deschidere către comunităţile locale în cadrul cărora funcţionează şi astfel s-au înscris într-o logică a democraţiei participative. În anii 90 s-a remarcat preocuparea pentru creşterea eficienţei în gestionarea fondurilor şi serviciilor publice (aceasta poate fi observată în special în cazul ţărilor baltice). Autonomia şcolară a fost, de asemenea, conectată la procesul de descentralizare politică şi în ţările nordice, unde s-au consolidat puterile autorităţilor locale în domeniul educaţiei, acestea, la rândul lor, transferând unele din responsabilităţile lor către şcoli. Preocuparea privind îmbunătăţirea calităţii educaţiei a determinat, după anul 2000, transferul de noi responsabilităţi către şcoli. Odată cu derularea de proiecte-pilot şi

implementarea graduală a măsurilor de reformă, legate de autonomia şcolară, s-a remarcat o nouă abordare pragmatică de tip experimental. Măsurile privind autonomia şcolară sunt definite printr-un cadru legislativ naţional şi sunt impuse tuturor şcolilor in cele mai multe dintre ţările europene, iar faptul că personalul din instituţiile şcolare a stat rareori la originea acestui proces, confirma abordarea de tip „de sus în jos" a autonomiei şcolare. În ţările nordice, fiecare municipalitate poate decide asupra responsabilităţilor pe care să le transfere către şcoli, deoarece autorităţile locale deţin un rol major în sistemul educaţional; în consecinţă, modelele de transfer pot varia de la o şcoală la alta, în cadrul aceleiaşi ţări. În Olanda, administraţia centrală a încetat să se mai implice în organizarea detaliată a managementului şcolar datorită principiilor care au stat în background-ul descentralizării.

COMPARAŢIE ÎNTRE SISTEME EDUCŢIONALE DIN EUROPA ŞI SISTEMUL EDUCAŢIONAL PREUNIVERSITAR DIN ROMÂNIA

Profesori, experţi, părinţi, reprezentanţi ai ministerului, cu toţii recunosc că trebuie făcută o schimbare, în măsura în care şi învăţământul românesc trebuie să se axeze pe dobândirea de competenţe, aşa cum cer normativele Uniunii Europene.

Ca şi în ţările europene, pe primul loc ar trebui să fie cunoştinţele de IT, apoi limbile străine. O altă practică ce ar trebui preluată de la ţările UE este digitalizarea curriculei.

Programa şcolară a altor ţări nu presupune neapărat reducerea disciplinelor, ci unirea acestora în materii comune.

- În Germania, elevii studiază în jur de 12 discipline, între care: două-trei limbi străine, fizică, biologie, chimie, ştiinţe sociale, matematică, muzică, artă, istorie, germană, geografie, religie sau etică.
- În Franţa, copiii se axează pe patru domenii principale: franceză, matematică, ştiinţe exacte şi ştiinţe umane. Materiile sunt cuplate în domenii interdisciplinare, astfel că elevii învaţă: istorie / geografie / educaţie fizică sau ştiinţe / tehnologie, arte / muzică, limbi moderne, matematică, franceză şi educaţie fizică.
- În Italia, elevii de şcoală primară studiază italiană, engleză, geografie, istorie, matematică, ştiinţe, tehnologie, muzică, artă, educaţie fizică, tehnologia informaţiei şi catolicism. La gimnaziu, se mai adaugă şi a doua limbă străină. Abia la liceu începe specializarea elevilor, care

pot alege între liceele tehnice, normale, de limbi străine, şcoli profesionale, pedagogice şi liceele de artă, evident, după ce susţin un examen de admitere.

➢ În Anglia, Wales şi Irlanda de Nord, în şcoala primară şi în gimnaziu există trei mari domenii de învăţare: limba engleză, matematică şi ştiinţe. Pe lângă acestea, elevii mai studiază şi design şi tehnologie, istorie, geografie, limbi moderne, muzică, artă şi design, educaţie fizică, religie şi educaţie civică.

➢ În Spania, curriculum-ul este foarte simplificat. Elevii învaţă până la liceu doar limba spaniolă şi, eventual, a doua limbă oficială (catalană, de exemplu în regiunea autonomă Catalunya), o limbă străină, filosofie, educaţie fizică, istoria Spaniei, religie şi un opţional (a doua limbă străină, tehnologia informaţiei). La liceu, în funcţie de profilul ales, elevii învaţă doar până la patru discipline.

➢ În SUA, în general, comunitatea locală decide ce obiecte vor să fie studiate de elevi. În general, aceştia studiază engleză, matematică, studii sociale, ştiinţe exacte, educaţie fizică şi artă. Profesorii însă pot dezvolta programa, în funcţie de cererile copiilor.

Potrivit unui raport recent al Comisiei Europene privind tipurile de examinări în şcolile din Europa, cel mai frecvent tip de evaluare utilizat în învăţământul obligatoriu este cunoscut că evaluarea continuă. Aceasta presupune evaluarea participării zilnice a elevilor la clasă, evoluţia lor, dar şi teste – probe orale şi scrise, teme practice sau proiecte. Pe lângă această formă de testare mai există şi evaluarea formativă, care reprezintă responsabilitatea individuală a fiecărui profesor. De exemplu, în Portugalia, evaluarea formativă este responsabilitatea individuală a profesorilor care păstrează dialogul cu elevii şi colaborează atât cu colegii lor profesori în special cu cei din aceleaşi departamente curriculare, cât şi cu consiliul clasei. În unele ţări, evaluarea formativă este predominantă în primii ani de învăţământ. Această evaluare este adesea combinată cu întâlnirile formale între profesori şi părinţi, de exemplu la întrunirile şcolare, cum ar fi şedinţele cu părinţii, sau cu alte forme de comunicare, cum ar fi rapoartele şcolare, corespondenţa cu părinţii sau buletinele informative.

În raportarea rezultatelor evaluării pot fi luate în considerare informaţiile suplimentare despre motivarea elevilor sau chiar despre comportamentul lor social. De exemplu, aproape jumătate din landurile din Germania efectuează o evaluare a muncii şi a comportamentului social al elevilor din şcoala primară. În Olanda, testele sunt utilizate în mod continuu pentru a obţine o imagine în ceea ce priveşte progresele şi nivelurile de

învăţătură ale elevilor, precum şi dezvoltarea lor socio-emoţională. În învăţământul secundar din Liechtenstein, comportamentul elevilor în procesul de învăţare, împreună cu rezultatele învăţării, obiceiurile de lucru sunt înregistrate, de asemenea, în rapoartele şcolare.

În unele ţări, şcolile şi profesorii sunt relativ liberi să decidă modul în care fac testările. De exemplu, şcolile din Bulgaria pot organiza teste şcolare la orice disciplină şi în orice moment li se pare că este necesar. În Olanda, unde şcolile din învăţământul primar şi secundar au autonomie foarte mare, testarea elevilor are puţine reglementări oficiale. În aproape toate şcolile, o anumită formă de evaluare este utilizată pentru a determina dacă elevii au atins nivelul aşteptat în mod normal după o anumită perioadă de timp, iar şcolile sunt cele care decid modul în care aceasta trebuie făcută. În Spania, criteriile pentru evaluarea elevilor sunt reglementate de curricula oficială. Cu toate acestea, şcolile şi profesorii adoptă propriile lor decizii legate de metodologiile de evaluare, de frecvenţa evaluării continue, de progresele înregistrate de elevi şi de calificările acordate.

Deşi, în România, regulamentele oficiale afirmă că şcolile sunt responsabile de procedurile formale ce reglementează evaluarea educaţională şi progresul elevilor, evaluările sunt realizate atât la nivelul clasei, dar mai ales după reguli naţionale.

În Islanda, nu există o standardizare a evaluării elevilor practicată de diferite şcoli şi profesori, iar progresele înregistrate de elevi sunt raportate în moduri diferite. Marea Britanie oferă un alt exemplu pentru modul în care sistemul de evaluare a curriculum-ului naţional este construit din diferite forme de evaluare, inclusiv testarea naţională. În Anglia, Ţara Galilor şi Irlanda de Nord, procedurile de evaluare obligatorie se aplică tuturor elevilor şi sunt strâns legate de curriculum.

Astfel, o varietate de instrumente de evaluare este utilizată în ţările europene în scopul de a culege informaţii pentru predare şi învăţare. Acestea includ atât evaluarea continuă făcută de profesori, cât şi testele naţionale. Cele din urmă pot contribui la o imagine mai cuprinzătoare asupra cunoştinţelor şi deprinderilor elevilor prin furnizarea de informaţii suplimentare părinţilor, profesorilor, şcolilor şi întregului sistem de educaţie. Testarea naţională a elevilor a fost introdusă în aproape toate ţările europene în ultimele trei decenii şi s-a dezvoltat pentru a deveni un instrument important în organizarea sistemelor de învăţământ.

Un alt subiect de dezbatere reprezintă descentralizarea curriculară, unde în ţări precum Olanda, Marea Britanie, selectarea conţinuturilor este lăsată aproape integral la latitudinea fiecărei unităţi de învăţământ.

MĂSURI DE AUTONOMIE ŞCOLARĂ INFLUENŢATE DE DIVERSE ŞCOLI DE GÂNDIRE DIN EPOCI DIFERITE

Un principiu răspândit astăzi printre ţările europene conform căruia şcolile ar trebui să fie autonome, cel puţin în ceea ce priveşte unele aspecte legate de managementul instituţional. Această idee s-a generalizat în anii 1990, dar ea a prins contur înca din anii 1980.

Belgia şi Olanda, unde tradiţia privind autonomia şcolară datează din secolul XIX, ca urmare a „războiului şcolar" dintre sectorul public şi cel privat, sunt pioniere în domeniu. Reformele din anii 1980, desfăşurate cu precădere în Spania şi Franţa, au fost introduse într-o logică a democraţiei participative şi au reuşit să aducă în prim plan nevoia ca şcolile să ofere o mai mare deschidere către comunităţile locale în cadrul cărora funcţionează.

Anii 1990 au fost marcaţi de Preocuparea pentru creşterea eficienţei în gestionarea fondurilor şi serviciilor publice s-a făcut cu precădere în anii 1990. Ţărilor baltice, Cehia, Polonia şi Slovacia ies în evidenţă în acest sens. Şi în ţările nordice, autonomia şcolară a fost de asemenea supusă procesului de descentralizare politică. În urma acestui proces s-au consolidat puterile autorităţilor locale în domeniul educaţiei, iar acestea, la rândul lor, au transferat unele din responsabilităţile lor către şcoli.

Mai târziu, în anii 2000, transferul de noi responsabilităţi către şcoli a avut legătură cu preocuparea privind îmbunătăţirea calităţii educaţiei. Abordare pragmatică, de tip experimental, devine evidentă odată cu derularea de proiecte-pilot şi implementarea graduală a măsurilor de reformă, legate de autonomia şcolară. Măsurile privind autonomia şcolară sunt definite în cele mai multe ţări europene, printr-un cadru legislativ naţional şi sunt impuse tuturor şcolilor. Faptul că personalul din şcoli a stat rareori la originea procesului de descentralizare, confirmă abordarea de tip top-down a autonomiei şcolare.

Acolo unde autorităţile locale deţin un rol major în sistemul educaţional, fiecare municipalitate poate să decidă ce responsabilităţi transferă înspre şcoli. În ţările nordice, căci despre ele este vorba, modelele de transfer sunt diferite de la o şcoală la alta, chiar şi în cadrul aceleiaşi ţări. În Olanda, de exemplu, principiile care au stat în spatele descentralizării au făcut ca administraţia centrală să înceteze să se mai implice în organizarea detaliată a managementului şcolar.

Descentralizarea a fost pusă în discuţie încă din primii ani de după

1989, dar până acum s-au luat măsuri destul de timid datorită lipsei unei politici şi strategii clare şi coerente. Din cauza aceasta, procesul nu a avut un curs liniar. El a înregistrat multe suişuri şi coborâşuri. Punctul de plecare pentru acest „exerciţiu", este dat de cele două documente apărute recent. Astfel, pentru prima dată se defineşte o opţiune clară pentru descentralizarea învăţământului preuniversitar.

După 1990, dată fiind criza financiară a statului român, dar şi alinierea la tendinţele vestice, învăţământul românesc se confruntă şi el cu măsuri şi propuneri de modificare în sensul descentralizării, marketizării şi plierii sistemului educaţional în funcţie de alegerea publică. Descentralizarea financiară şi administrativă, reforma curriculară, ca şi acordarea unei atenţii sporite învăţământului vocaţional nu reflectă altceva decât încercarea de a adapta şcoala la cerinţele societăţii, de a asigura mai multă flexibilitate sistemului educaţional. Pe de altă parte, astfel de măsuri vizează şi rezolvarea dificultăţilor de finanţare determinate mai ales de recesiunea economică accentuată. Se adaugă decalajele cronicizate între învăţământul de la sate şi cel de la oraşe, resimţit mai ales la nivelul bazei materiale şi a resurselor umane şi având efecte evidente asupra performanţelor şcolare ale elevilor, precum şi asupra integrării lor ulterioare în viaţa activă.

Pe lângă tendinţele contemporane din Europa de Vest şi America de Nord, concretizate în recomandările agenţiilor internaţionale, criza financiară a statului român a contribuit la urgentarea descentralizării şi marketizării ca posibile soluţii pentru problemele semnalate mai sus. Cele două proiecte întâmpină însă multiple obstacole, în special în lumea satului.

Educaţia în mediu rural pare a se realiza în România cu dificultăţi din ce în ce mai mari, decalajul faţă de mediul urban cronicizându-se şi chiar adâncindu-se. Cauzele sunt multiple: sărăcia în creştere a populaţiei de la sate, cu efecte în diminuarea interesului pentru educaţie şi a participării şcolare; atractivitatea redusă a şcolilor de la sate pentru cadrele didactice de valoare; dotarea materială deficitară a şcolilor româneşti, în general, şi a celor de la sate, în special; diminuarea încrederii populaţiei în importanţa educaţiei ca garant pentru o viaţă mai bună şi pentru dezvoltarea personală etc.

Începând din anul 2000, Comisia Europeană a adoptat o serie de recomandări cu privire la promovarea în interiorul fiecărui stat european a unei educaţii care să cuprindă, nu numai structural, ci şi în planul coţinuturilor educaţionale, elemente de apropiere, de coincidenţă. Primele deziderate comune prevăzute în documentele europene erau „educaţia pentru democraţie", „educaţia pe parcursul întregii vieţi", „educaţia multiculturală". Cu toate acestea, s-a putut observa că lumea a cunoscut, în

special în perioadele mai recente, o înflorire a violenţei, o recrudescenţă a rasismului, a intoleranţei religioase şi etnice, a xenofobiei.

Ca o rezultantă a numeroaselor probleme care apar adesea prin forţa evenimentelor, educaţia e nevoită să accelereze găsirea soluţiilor optime, remediilor prezente, dar şi a celor de perspectivă. Se aşteaptă de la educaţie ca ea să ofere panacee. Ceea ce trebuie făcut însă, pentru început, nu este utilizarea acesteia ca un remediu, ci purificarea educaţiei astfel încât să nu constituie ea însăşi o sursa de dificultăţi. Adesea, educţia prin sine însăşi devine un instrument, o sursă de inegalităţi, de „reproducţie socio-culturală", de „fracturi" sociale, etnice, religioase etc.

Educaţia este unul dintre rarele instrumente aflte la dispoziţia statului şi a colectivităţii pentru asigurarea unei acţiuni de coeziune socială profundă şi de formarea unei atitudini de deschidere şi flexibilitate faţă de comunitatea internaţională, faţă de celelate popoare. De aceea rolul acesteia trebuie reconsiderat şi forţa educaţiei regasită. Fără optimism pedagogic şi încredere în puterea educaţiei, şansele de reuşită se văd mult periclitate.

Plasarea oricărui tip de demers educaţional în temporal, deci în istoricitate, presupune în mod obligatoriu aţiunea de căutare şi descifrare a tendinţelor care se manifestă în acest domeniu de importanţă vitală pentru societăţile contemporane. Aceasta întrucât tendinţele sunt „purtătoare de sugestii, de confirmări sau de răspunsuri. În funcţie de forţa şi de relevanţa lor ele pot anunţa viitori posibili sau favorabili". Cunoaşterea tendinţelor îi poate ajuta pe cercetători şi pe decidenţi să-şi situeze mai bine proiectele şi metodologiile, să evite erori posibile şi să se îndrepte mai sigur spre viitorul dezirabil al şcolii. Trei sunt aspectele de descifrat la nivelul tendinţelor în educaţie: tendinţele ca atare, jocul acestora şi identificarea tendinţelor cele mai puternice (care trebuie să fie încurajate dacă slujesc progresului social, fie stopate sau minimizate dacă, dimpotrivă, dezvoltă direcţii distructive, frenătoare sau nesemnificative). Pe de altă parte se pot identifica tendinţe evidente, manifeste precum şi tendinţe „ascunse", latente acestea din urmă manifestându-se în domenii în care măsurarea este dificilă, la început firave, slabe, tendinţele evoluează şi în anumite cazuri devin importante sau puternice.

La nivel mondial există, cum e şi firesc, un joc al tendinţelor. Aşa de pildă interesul pentru învăţarea limbilor străine, pentru utilizarea masivă a calculatoarelor, pentru instruirea programată ar putea fi considerate ca tendinţe majore a educaţiei contemporane. Este îndeobşte recunoscut faptul ca învăţarea unei limbi străine (sau a mai multora) este atât un exercitiu spiritual util cât şi un mijloc de deschidere spre alte orizonturi culturale, de dialog şi comunicare între culturi şi nu în ultimul rând de ameliorare socială

(atenuarea stărilor conflictuale, dezorganizare etc.). La fel, utilizarea calculatoarelor în instruire se înscrie, cu specificul acestui domeniu, în mod convergent, în acelasi tip de finalităţi enunţate mai sus. S-ar putea grupa tendinţele şi în functie de nivelurile învăţământului sau de domenii: obiective, conţinuturi, metode. Astfel, în priviţta conţinuturilor, direcţiile majore ar putea fi:

a) atât conţinuturile educaţiei formale, cât şi pe cele ale educaţiei nonformale sau informale;

b) atât coţinuturile sistematizate, sub forma de planuri, programe, cursuri şi manuale, cât şi pe cele „ascunse" sau latente, desprinse din atmosfera instituţiei şcolare, din cultura şi stilul educatorului;

c) atât obiectivele şi cunostinţele cât şi modurile de organizare a învătării, având în vedere că şi acestea sunt purtătoare de mesaj şi fac parte din „calea" edificării personalităţii.

În sfârşit, tendinţele ar mai putea fi grupate şi în raport cu modalităţile de abordare a proceselor educaţiei orale.

Conceperea în manieră sistemică a proceselor educative produce efecte pozitive precum:

- sporeşte coerenţa activităţilor educative;
- asigură varietatea şi echilibrul metodelor şi al mijloacelor folosite;
- favorizează articularea diferitelor tipuri ale învăţării;
- conduce la o evaluare riguroasă, benefică pentru toţi a progreselor realizate în cadrul unei activităţi de învăţare etc.

Abordarea sistemică a educaţiei „permite evidenţierea funcţiilor şi a structurilor specifice organizţiei şcolare". Această abordare priveşte educaţia ca „totalitate organizată instituţional practic la nivelul întregii societăţi". Analiza de sistem (a sistemului de învăţământ) pune în evidenţă următoarele patru tipuri de şcoli:

→ *şcoala-instituţie*, care are ca finalitate socializarea bazată pe interiorizarea normelor sociale;

→ *şcoala-aparat de reproducere a relaţiilor sociale de putere*, care acordă întreaga putere sistemului social, legitimând diferenţele între clase şi categorii;

→ *şcoala multiplă*, deschisă spre experienţe variate, dependente în măsura mai mare de activitatea celor implicaţi în educaţie (elevi, studenţi);

→ *şcoala-„piaţă a educaţiei"* care „are ca finalitate socializarea bazată pe „distanţarea de norme" (concepută în întregime pe postulatul

raţionalizării indivizilor care aleg în funcţie de interese şi resurse" – şi care, după cum putem constata o promovează şi sistemul nostru actual.

Aceste teorii evidenţiază importanţa funcţiei de socializare angajată la nivelul sistemului de învăţământ în vederea integrării sociale a personalităţii în diferite domenii de activitate. Deschiderea metodologică şi practică făcută de teoria (dar mai ales de metoda sistemică) sistemelor permite abordarea şcolii din perspectiva acelei teorii referitoare la organizaţie, mai precis definirea instituţiei şcolare ca organizaţie formată pe un complex de resurse pedagogice (informaţionale, umane, financiare, material-energetice etc.) angajate în realizarea unei activităţi comune, orientată valoric către finalităţi generale (stabilite pe termen mediu şi lung) realizabile în cadrul unor structuri ierarhice specifice care determină calitatea curricum-ului şcolar (obiective / plan-programe / metodologie). Structura sistemului de învăţământ suportă şi ea o evoluţie determinată de reformele realizate în ultimele decenii în lume.

Apare aici tendinţa articulării celor trei niveluri de şcolaritate (primar – secundar – superior) asigurată pe de o parte prin instituirea treptelor şi/sau ciclurilor şcolare, iar pe de altă parte prin deschiderea întregului sistem, atât pe verticală cât şi pe orizontală spre educaţia permanentă. Reformele implementate în ultima perioadă (mai ales după situaţia din 1968 din Franţa) au încercat să rezolve disfuncţionalităţile apărute în contextul „crizei mondiale a educaţiei" concretizate, în ultimă instanţă, în contradicţie existenţa între cererea şi oferta de instruire, între rezultate şi resurse, reforme care au avut în vedere în primul rând structura de bază a sistemului, respectiv nivelul învăţământului obligatoriu. Actualmente structurile învăţământului obligatoriu suferă transformările reformatoare declanşate în anii 1960-1970 în următoarele direcţii mai importante:

→redefinirea învăţământului obligatoriu;

→flexibilizarea raporturilor între nivelurile şi treptele (ciclurile de şcolaritate);

→concentrarea conţinutului în jurul unui trunchi comun de cultură generală, proiectat în majoritatea ţărilor în termenii unui program identic de bază;

→validarea învăţământului obligatoriu prin certificate de absolvire obţinute prin examene sau prin evaluarea rezultatelor obţinute pe parcurs.

Învăţământului secundar superior, organizat de regulă ca învăţământ postobligatoriu, valorifică tendinţa „prelungirii unui trunchi comun a cărei diversificare pe filiere se realizează mai târziu în timpul studiilor".

Obiectivul principal este de realiza o formare comună de bază şi de a diversifica posibilităţile de studiu în funcţie de varietatea cerinţelor şi aspiraţiilor, asigurându-se în acelaşi timp, egalitatea efectivă a diferitelor tipuri de învăţământ şi de formare şi mobilitate a elevilor.

Învăţământul superior, orientat spre educaţie generală echilibrată care urmăreşte nu numai obiective cognitive ci şi dezvoltarea afectivă şi morală angajează noi tendinţe ca de pildă:

A. deschiderea socială necesară pentru pregatirea absolvenţilor într-un număr sporit de profesii;

B. restructurarea conţinutului pe temeiul faptului că într-o societate dinamică competenţele specifice devin repede depăşite;

C. profesionalizarea prin cercetare menită să consolideze capacitatea universităţii de a produce cunoştinte fundamentale necesare pentru pregătirea specialiştilor;

D. susţinerea parteneriatului între universitate şi autorităţile publice, în special în cazul unor proiecte de mare anvergură;

E. promovarea unei noi filosofii a educaţiei care permite afirmarea unei proiectări curriculare capabilă să rezolve conflictul dintre instruirea generală şi cea de specialitate, nu atât prin oferirea unor informaţii cât mai ample din discipline diferite, ci adoptând, în domeniile distincte de specializare un învăţământ cu un stil bazat pe acumularea unor mecanisme intelectuale şi a valorilor universitare.

Sistemele de învăţământ din Europa Centrală şi de Est încearcă, după 1990 să răspundă acestor provocări în contextul unor politici educaţionale care vizează schimbarea raportului dintre stat şi universităţi, urmărind într-un anumit fel tarele sistemului vechi (absenţa autonomiei, centralizare, ideologizare, politizare, uniformizare etc.) iar în alt fel, îndeplinirea la nivel macro-social a unor obiective pedagogice de anvergură. La acest nivel se manifestă urmatoarele tendinţe:

- extinderea reţelei instituţiilor de învăţământ superior, prin infiinţarea de noi instituţii;
- restructurarea învăţământului superior pe trei trepte: învăţământ de scurtă durată (2-3 ani); învăţământ de lungă durată (4-6 ani), învăţământ postuniversitar (masterat, doctorat).
- diversificarea instituţiilor de învăţământ superior (particular sau de stat, militar, confesional etc.) şi a formelor de organizare pentru fiecare în parte (zi, fără frecvenţă, la distanţă).
- schimbarea raporturilor dintre instituţiile de învăţământ superior şi guvern (Ministerul Educaţiei), în următoarele sensuri:

descentralizarea parţială a managementului sistemului, creşterea autonomiei instituţionale, constituirea unor organisme academice naţionale de intermediere între instituţii şi guvern.

Abordarea curriculară a învăţământului promovează o concepţie nouă despre selecţionarea şi organizarea conţinuturilor, despre proiectarea şi organizarea învăţării. Această abordare operează o inversare de termeni în ecuaţia învăţării: dacă până nu de mult cel mai important era conţinutul („ce"-ul) învăţării, în prezent contează mai intâi în ce scop şi cu ce rezultate se învaţă. Marele avantaj al noii abordări constă în faptul că „metodologia elaborării curricumului îi cere educatorului să selecţioneze, să utilizeze şi să dozeze sau să articuleze toate componentele şi etapele activităţilor didactice în funcţie de obiective, evitând izolarea sau suprasituarea unei componente (metodă, mijloc instrument) în dauna altora". Reforma curricum-ului lansată în anii 1977-1978 urmăreşte în esenţă schimbarea radicală a concepţiei despre rolul şcolii: „şcoala a fost, în principiu, scena unui proces de predare-învăţare, altfel spus, de asimilare a cunoştinţelor. Ea trebuie să devină din ce în ce mai mult instituţia care asigură o dezvoltare totală a personalităţii. Noile programe vor pune accent pe studiul individual şi pe dezvoltarea originalităţii gândirii, învăţarea va fi axată pe concepte fundamentale".

Ilustrativ pentru acest nou mod de a înţelege menirea şcolii este programul de măsuri adoptat în 1976 de Ministerul Educaţiei, Stiinţei şi Culturii al Japoniei în cadrul căruia prioritare nu sunt obiectivele privind sporirea ponderii ştiintelor şi tehnologiei ci cele ce vizează:

- „Stimularea aptitudinii elevilor de a gândi în mod independent şi de a lua decizii adecvate;
- Viaţa şcolară mai calmă şi mai placută;
- Stimularea dragostei elevilor pentru natură şi pentru oameni, dezvoltarea sociabilităţii;
- Cultivarea dragostei pentru familie, pentru locul natal conjugată cu deschiderea faţă de lumea contemporană".

Proiectarea curriculară promovată în cadrul didacticii moderne este centrată pe obiectivele activităţii instructiv-educative urmărind prioritar „optimizarea raporturilor de corespondenţă pedagogică între elementele componente (obiective – conţinuturi – metodologie – evaluare), între acţiunile de predare-învăţare-evaluare subordonate", finalităţilor angajate la nivel de sistem şi proces.

Dezvoltarea proiectării curriculare este un proces pedagogic îndreptat spre trei feluri de decizii:

(1) Decizii de ordin macrostructural filosofic şi politic care presupun atât fixarea opţiunilor de bază (scopurie, idealul pedagogic) care definesc intenţiile evolutive ale sistemului cât şi resursele pedagogice (cele umane sau informaţionale etc.) necesare întregului sistem educaţional;

(2) Decizii macrostructurale pedagogice, care atrag după sine, alte trei elemente: stabilirea profilurilor de formare-dezvoltare a personalităţii elevului / studentului pe diferitele etape ale formării sale, stabilirea criteriilor de elaborare a planurilor de învăţământ, stabilirea modalităţilor de evaluare globală şi parţială a nivelului de pregătire a acestora;

(3) Decizii microstructurale care presupun: fixarea obiectivelor specifice pe diferite discipline de învăţământ sau module, stabilirea acelor resurse pedagogice care sunt necesare pentru îndeplinirea obiectivelor specifice, pentru identificarea modalităţilor de evaluare parţială a elevilor / studenţilor.

Proiectarea curriculară nu exclude ci dimpotrivă se sprijină pe cele trei modalităţi de concepere a corelaţiei profesor - elevi / studenţi pentru toate cele trei niveluri: individual, frontal sau pe grupe, dar ar fi necesar, aşa cum situaţia o cere să se pună cel mai mult accent pe nivelul individual. În condiţiile actuale, învăţământul individual „evoluează de la soluţia extremă, inaplicabilă social («fiecare profesor lucrează cu un elev în parte, în ritmul acestuia») la procedeele de inspiraţie curriculară, integrate în diferite strategii didactice organizate frontal sau în grup: fişe de muncă individuală, teme pentru acasă individuale, sarcini de învăţare (joc, muncă sau creaţie) exersate în clasă dar şi în mediul şcolar sau extraşcolar".

Temeiul filosofic al structurării modulare al învăţământului îl constituie holismul (*holus* = întreg, tot) adică „încercarea de a concepe o totalitate informaţională ca unitate integrată de elemente ce îşi pierd trasăturile secvenţiale".

Structurarea modulară înlesneşte cuprinderea cunoştinţelor speciale în ansambluri logice care depăşesc cantitativ şi calitativ caracteristicile diviziunilor curriculare. Elevilor / studenţilor li se oferă lanţuri sau suite modulare în funcţie de obiectivele instructiv-educative sau în raport cu interesele şi aptitudinile acestora. Modulii pot fi diferiţi în ceea ce priveşte dificultatea, nivelul şi ritmul de lucru.

Elevul / studentul optează sau i se propune alegerea unui (sau a mai multor) modul pe care-l parcurge cu ajutorul şi sub îndrumarea profesorului, efectuându-se apoi evaluarea rezultatelor. În caz de nereuşită i se recomandă

un modul inferior sau complementar. Învăţarea în sistem modular nu se poate extinde în totalitate. De regulă, disciplinele de bază sunt predate în perspectivă monodisciplinară. Dimensionarea modulară a conţinutului „se face pentru un grup de discipline (aceasta nu înseamnă că modulele se suprapun peste obiectele clasice de învăţământ, ci reprezintă sinteze inedite, perspective epistemice noi, cumuluri de cunoştinţe integrate etc.) care urmăresc diferenţieri chiar în vederea orientării profesionale a elevilor".

Din toate acestea rezultă că fenomenul educaţional este supus la absolut toate nivelurile (structural-sistemic, conceptual, al conţinutului, a modalităţilor de abordare, metodologic etc.) unor schimbări de ordin „natural" pe de o parte, fie provocate, dirijate sau planificate, pe de altă parte.

Într-o lume ca a noastră, supusă unor schimbări fără întreruperi, uneori mai rapide alte ori mai lente, mai bruşte sau mai discrete a sta pe loc, a încetini sau de ce nu, a te opune să înaintezi, sunt manifestări păguboase uneori periculoase pentru individul contemporan în general, pentru omul şcolii în special. Stagnarea înseamnă condamnare la sărăcie (materială, spirituală), la mizerie (materială, morală), la moarte, în ultimă instanţă. În domeniul la care ne referim „educaţia pentru schimbare ar trebui să fie pivotul în jurul căruia să se înfăptuiască schimbarea educaţiei". De aceea, şcoala trebuie să fie un loc central al schimbării, al schimbării mentalităţilor în primul rând – cel puţin la fel de importantă (ar fi şi cel mai greu de rezolvat) ca schimbarea şi reconstrucţia economică şi a instituţiilor democraţiei. În momentul de faţă ţările central şi est-europene se află în faţa (unele sunt deja pe acest drum, fiind mult înaintea altora) unor schimbări ce se întrevăd a fi profunde, complete şi radicale. Tocmai această întârziere de aproape o jumătate de secol le determină să recupereze întarzierea ce leţine la distanţă de vestul Europei. Aceste societăţi parcurg în sens invers drumul de la sistemele totalitare la societatea democratică. Nimeni – nici savanţii, nici politicienii, nici economiştii – „nu par a cunoaşte calea cea mai bună, dar e limpede că orice cale am alege, aceasta trebuie să treacă şi prin schimbarea mentalităţilor, deci prin schimbarea şcolii". W.H. Kilpatrick este cel care a dat semnalul pentru trecerea la conceperea educaţiei pentru schimbare în anul 1926. Ideile lui au fost luate în seamă însă, după al doilea razboi mondial şi în mod special în ultimii 15-20 de ani. După 1950, Gaston Berger a ridicat problema educaţiei pentru o lume în schimbare, fiind mai optimist, promovând teza că viitorul poate fi prevăzut în liniile sale mari de evoluţie şi că el poate fi proiectat doar între anumite limite. De aceea trebuie acţionat în direcţia elaborării unui sistem de educaţie conceput din perspectiva acestui viitor. Noile generaţii nu trebuie educate doar pentru a

face faţă la nou ci pentru a putea contribui şi ele la construcţia viitorului. „Specificul lumii noastre e că se schimbă din ce în ce mai repede şi că ne pune în faţa unor situaţii originale, neprevăzute ba chiar imprevizibile" – scria G. Bergev. De aceea, în formarea omului nu trebuie să considerăm ca fiind primordială doar instrucţia ci şi educaţia, care trebuie să imprime educatorului acel comportament care să facă faţă schimbării şi o atitudine care să permită acestuia folosirea tehnicilor de comportament inovator. Noile educaţii, apărute din nevoi reale – educaţia pentru schimbare, educaţia ecologică, educaţia economică casnică modernă etc. nu constituie altceva decât tentative „de a pregăti individul şi comunităţile pentru rezolvarea acestei problematici complexe cu care se confruntă umanitatea în întregul său".Viaţa, experienţa omului modern arăta că învăţarea de menţinere, simpla reproducere a valorilor trecutului, tradiţia nu sunt suficiente pentru „echiparea" omului societăţii viitorului. Vechiul tip de învăţare, întemeiat pe o învăţare de „menţinere" nu mai poate satisface azi când schimbările sunt atât de rapide şi de complexe provocând adevarate „şocuri" omului contemporan. Este aşadar necesară o altă educaţie şi anume una „care poate aduce schimbare, reunire, restructurare şi reformulare de probleme – pe care o vom numi învăţare inovatoare". Aceasta, învăţarea inovatoare, ca element esenţial al educaţiei pentru schimbare nu este altceva decât „un mijloc necesar de a pregăti atât indivizii cât şi societăţile să acţioneze concertat în situaţii noi, mai ales în situaţii care au fost şi continuă să fie create de omenirea însăşi". Deosebirea de învăţarea tradiţională, noua formă de învăţare este anticipativă, adică în coerenţă cu o viziune în care viitorul nu trebuie doar aşteptat sau întâmpinat, ci şi proiectat şi format după mai multe obiective dezirabile, ce au ca scop evitarea efectelor indezirabile. Totodată acestui tip de învăţare îi este caracteristică şi dimensiunea participativă, creându-se astfel două tipuri de solidaritate esenţiale pentru supravieţuirea speciei umane: în timp (prin anticipare) şi în spaţiu (prin participare).

Există trei mari direcţii în care trebuie să se activeze în educaţia pentru schimbare:

a) sesizarea şi întâmpinarea schimbărilor;

b) evaluarea acestora;

c) proiectarea schimbării şi intervenţia (controlul schimbărilor)

toate trei vizând formarea omului încât acesta să poată face faţă schimbărilor ce au loc în mediul său.

Atenţia se îndreaptă în special înspre aspectul (c). Nu ajunge pentru individul de astăzi doar să sesizeze, să întampine şi să evalueze schimbările care se produc într-un domeniu sau altul al societăţii. Jucând rolul de subiect

al istoriei, de personaj activ la procesele sociale (şi nu de spectator), trebuie să proiecteze el însuşi schimbări, să intervină în evoluţia acestora pentru a stârni efectele dezirabile, a trasa limitele sau a elimina pe cele indezirabile. Din această cauză este necesar ca el să fie educat în direcţia unor soluţii alternative, în imaginea unor scenarii ale viitorilor posibili. Intervenţia pentru schimbare implică într-o oarecare măsură şi planificarea schimbării (obiective limitate şi precise, scopuri şi termene realiste).

În ceea ce priveşte mijloacele educaţiei pentru procesul de schimbare acestea sunt stimularea posibilităţilor de alegere şi iniţiativă, a imaginaţiei anticipative, a responsabilităţii, prin utilizarea tuturor resurselor şi procedeelor ce creează „imagini ale viitorului", „scenarii alternative", „modele de lumi posibile", „probleme cu soluţii multiple" etc. Fiind martorii unui astfel de comportament dezirabil al omului contemporan, învăţământul trebuie să dea un răspuns pe măsură, adecvat. El ar trebui sa renunţe la desfăşurarea pe discipline şi să treacă la axarea pe probleme complexe, să devină un învăţământ inter- şi trans-disciplinar. El trebuie să se adapteze la o astfel de strategie care să permită introducerea treptată a noilor educaţii în cadrul structurii sale „clasice".

Diferitelor provocări ale lumii contemporane li s-a răspuns cu educaţii specifice. Progresele teoretice obţinute sunt importante dar noile conţinuturi pătrund încă lent în cadrul şcolar structurat (încă) pe discipline de studiu, având forma unor planuri de programe. Progresele nu sunt deloc egale (sau chiar absente) când este vorba de introducerea abordărilor curriculare şi modulare; şi-au făcut mai uşor loc educaţia demografică, cea nutriţională şi întrucâtva cea ecologică. O greutate notabilă în derularea acestor noi educaţii vine şi din faptul că apar dificultăţi în ceea ce priveşte formarea educatorilor (profesorilor) capabili să predea în manieră modulară sau pe grupaje de conţinuturi cu caracter inter sau transdisciplinar.

ROLUL EDUCAŢIEI ÎN PROCESUL SCHIMBĂRII

Reforma trebuie să se deruleze cu insistenţă şi trebuie să fie susţinută inclusiv politic, chiar dacă ţintele (scopurile) reformei învăţământului nu pot fi duse la îndeplinire într-o perioadă de doar câţiva ani. Este necesar să treacă mai mult timp pentru ca faza prelungită de latenţă a sistemului să nu se îndrepte către o formă de inerţie cronicizată. Succesul sau eşecul reformei sistemului de învăţământ ţine foarte mult şi de schimbarea unor mentalităţi. Dar, nu trebuie să neglijăm şi faptul că există şi pericolul de a se reveni la

vechile structuri dacă credinţele sunt reconsiderate, dacă convingerile şi atitudinile scoase la iveală de membrii instituţiilor şcolare, schimbările majore şi plenare promovate la nivel administrativ sau curricular nu încurajează reconsiderarea rolurilor învăţământului într-o societate nou creată, apărând chiar pericolul de a se întoarce structurile vechi. Nu este deloc uşor să schimbi mentalităţi, iar timpul alocat pentru aceasta nu este deloc scurt dar efectele notabile, apar până la urmă asupra perfomanţelor instituţiei şcolare.

Printre obiectivele prioritare ale politicii educaţionale româneşti, evidenţiate după 1990, convergente cu obiectivele dimensiunii europene, se numară: ameliorarea calităţii învăţământului, democratizarea sistemului educativ românesc, dezvoltarea valorilor culturale româneşti, promovarea identităţii culturii româneşti în cadrul culturii universale, valorizarea rolului social al educaţiei, formarea cetăţenilor responsabili, activi, care să contribuie la dezvoltarea unei societăţi democratice.

Politicile educaţionale actuale vizează compatibilizarea nivelurilor naţionale de calificare cu cele europene, modernizarea învăţământului superior şi dezvoltarea învăţământului preuniversitar. *Planul National de Dezvoltare 2007-2013* (Guvernul României, decembrie 2005), *Strategia Postaderare 2007-2013* (Ministerul Educaţiei şi Cercetării, ianuarie 2007), şi *Strategia Dezvoltării Învştământului Preuniversitar în perioada 2001-2010* (Ministerul Educaţiei şi Cercetării, 2002) sunt documentele strategice de politică educaţională care realizează armonizarea între priorităţile naţionale şi cele de nivel european.

Reforma curriculară, printre direcţiile avute în vedere în cadrul reformei învătământului românesc, reprezintă segmentul central, esenţial, care se constituie ca o tematică distinctă în ştiinţele educaţiei. Programul reformei curriculare este proiectat şi derulat în concordanţă cu tendinţele şi practicile europene curente, şi reprezintă un demers coerent de politică educaţională naţională.

Noul tip de cultură curriculară generat de noua abordare a Curriculum-ului Naţional este caracterizat prin: centrarea procesului de învăţământ pe obiective de formare a competenţelor şi aptitudinilor; cultivarea aptitudinilor creative ale elevilor şi crearea unor situaţii de învăţare variate; transformarea şcolii centrate pe profesor într-o şcoală centrată pe elev prin promovarea metodelor interactive de învăţare, (profesorul este responsabil de modalitatea de organizare a programelor de învătare, performanţele elevilor confirmând sau infirmând eficienţa acţiunilor didactice); abordarea inter şi transdiciplinară a curriculum-ului şcolar; abordarea curriculum-ului în

corelaţie cu problematica evaluării performanţelor şcolare şi a formării iniţiale şi continue a personalului didactic (Korka, 2000).

Trăsături definitorii care determină modernitatea şi caracterul inovativ al Curriculum-ului Naţional ale acestuia: orientarea învăţării spre capacităţi şi competenţe; plasarea învăţării în centrul demersurilor educaţionale; utilizarea metodelor interactive; stimularea gândirii creative; dezvoltarea spiritului critic, interogativ; structurarea unui învăţământ pentru fiecare prin flexibilizarea parcursurilor şcolare; adaptarea conţinuturilor învăţării la interesele, aptitudinile elevului, la problemele şi cerinţele vieţii sociale; responsabilizarea agenţilor implicaţi în actul educativ.

În sistemul de învăţământ românesc, învăţământul obligatoriu, care începe la vârsta de 6-7 ani şi durează 10 ani (învăţământul primar şi secundar inferior cu cele două cicluri succesive, gimnaziul şi ciclul inferior al liceului), deţine o poziţie strategică, şi de calitatea instruirii şi învăţării realizate în cadrul acestuia depinzând performanţele şi eficienţa nivelurilor ulterioare de învăţământ, dezvoltarea viitoare a societăţii româneşti, afirmarea ei ca o societate a cunoaşterii, şi a învăţării.

În cadrul învăţământului obligatoriu se realizează educaţia de bază, şi ea este aceea care asigură însuşirea competenţelor necesare accesului ulterior la învăţare, învăţării pe parcursul întregii vieţi, idee precizată şi în cadrul primului mesaj-cheie al *Memorandumului asupra învăţării permanente,* elaborat de Comisia Europeană în octombrie, 2000: „noi competenţe de bază pentru toţi". Noile competenţe de bază precizate în concluziile Consiliului European de la Lisabona, se regăsesc şi la nivelul învăţământului obligatoriu din România, fiind incluse în prevederile *Planului Naţional de Dezvoltare 2007-2013* şi sunt concretizate într-o listă a domeniilor de cunoaştere şi competenţă larg definite, de natură interdisciplinară.

Considerarea educaţiei de bază ca prioritate pentru politica naţională a educaţiei, este susţinută prin mai multe argumente, dintre care menţionăm: asigură temeiurile necesare pentru utilizarea comunicării şi gândirii logico-matematice; furnizează fundamentele pentru educaţia ulterioară şi pentru dezvoltarea atitudinilor necesare la viitorul loc de muncă; reprezintă condiţia *sine qua non* pentru îndeplinirea obligaţiilor în cadrul colectivităţii şi familiei; creează premisele necesare pentru dezvoltarea propriilor capacităţi; oferă instrumentele de bază ale învăţării (exprimare orală, alfabetizare) şi conţinuturile fundamentale ale acesteia (cunoştinţe, deprinderi, valori, atitudini); oferă posibilitatea îmbunătăţirii calităţii vieţii, prin luarea unor decizii responsabile şi învăţarea permanentă.

Pornind de la impactul învăţământului obligatoriu asupra evoluţiei ulterioare a tinerilor dar şi asupra dezvoltării societăţii, precum şi anvergura acestuia ca sector social (polulaţia şcolarizată, unităţi şcolare, cadre didactice implicate), considerăm că elaborarea şi aplicarea politicilor educaţionale în domeniu trebuie să se realizeze cu maximă responsabilitate, implicare şi atenţie. Drept pentru care, demersul investigativ realizat în cadrul lucrării, şi mai ales soluţiile implementate experimental şi elaborate se doresc a fi modalităţi concrete de respectare şi aplicare corespunzătoare a politicilor menţionate.

Reforma actuală a învăţământului pregăteşte intrarea în secolul XXI, care este considerat secolul cunoaşterii şi al învăţării. Din cauza aceasta, evoluţia cantitativă dar şi cea calitativă a sistemului de învăţământ, eficacitatea cu care şcoala îşi duce la îndeplinire misiunea socială hotărăsc viitorul societăţii în care îşi desfăşoară activitatea. Se presupune că secolul XXI va fi unul în care va domina cercetarea, inovaţia şi creativitatea. Ţara noastră se pregăteşte, apelând la resursele limitate pe care le deţine, pentru a putea face saltul către noua societate a învăţării.

În măsura în care între obiectivele majore ale reformei se plasează şi următoarele patru repere fundamentale, sistemul de învăţământ poate contribui la pregătirea noii societăţi:

a. transformarea unităţilor de învăţământ în medii, de renaştere cognitivă, revigorare morală şi de înnoire tehnologică – cu consecinţe pozitive la nivel macrosocial;

b. adaptarea conţinutului învăţământului la principiile funcţionării societăţii postcomuniste: stat de drept, economie de piaţă, libertăţi individuale imprescriptibile, pluralism politic;

c. compatibilizarea organizării, funcţionării şi evaluării şcolare şi academice cu reperele existente deja în perimetrul euro-atlantic;

d. rezolvarea rapidă a problemelor ce apar în urma modernizării tardive a României, utilizând pârghiile specifice învăţământului, prin asigurarea calificărilor ce corespund nevoilor de piaţa muncii, prin cercetarea ştiinţifică, prin politica educaţională.

Învăţământul din România are premisele unui sistem de tip european prin „sistemul de valori pe care le promovează, prin tipul de instituţii educative pe care se străduieşte să le consolideze, prin predilecţia pentru cultură şi educaţie interculturală şi prin calitatea elitelor pe care le formează".

Integrarea europeană a ajuns să fie o prioritate a politicii educaţionale promovate la nivel naţional prin noile curricula, standardele de calificare

profesională şi tipurile de diplome acordate, noile manuale şcolare care au fost special concepute în concordanţă cu exigenţele aderării la Uniunea Europeană, ca şi printr-o serie de propuneri cum ar fi: reorganizarea studiilor în spiritul Declaraţiei de la Bologna (1990); introducerea unor elemente de studii europene în curriculum preuniversitar (2000); reglementarea practicii extensiunii universale prin franchising (1998); participarea specialiştilor din România la programele Băncii Mondiale, PHARE, Tempus, Leonardo de Vinci, Socrate; aderarea la proiecte regionale; existenţa învăţământului universitar românesc în circuitul învăţământului internaţional, confirmată prin numărul mare de studenţi din străinătate, care îşi desfăşoară studiile în România; programe interguvernamentale de schimburi culturale şi ştiinţifice, la care să ia parte elevi, studenţi, profesori şi cercetători.

Conceptul de schimbare este definit destul de echivoc, dacă vorbim pe de o parte de reflectarea în planul gândirii empiric-cotidiene, iar pe de altă parte de acest concept ca fiind şlefuit de specialişti, pornind de la cercetarea ştiinţifică. Indiferent de modul în care se abordează subiectul şi de domeniul de referinţă luat în vedere, termenul apare din analiza temporală a actelor, proceselor, comportamentelor umane, fenomenelor, stărilor de lucruri, într-un domeniu sau altul (economic, social, cultural, educaţional, ştiinţific,tehnic, politic etc.) Dar, pentru a observa modificările în timp a tuturor acestora se folosesc numeroşi termeni: transformare, creştere, dezvoltare, schimbare, progres, reproducţie etc.

Pentru analizarea şi aprecierea evoluţiei (modificărilor) în plan social şi economic, se utilizează cu precădere conceptele de schimbare, dezvoltare, transformare, progres, reprodecţie. Am considerat că interdependenţele dintre social-economic şi educaţie pot fi surprinse mai bine cu termenul de schimbare. Rămâne de văzut dacă opţiunea mea a fost de bun augur.

Schimbarea în plan social – se postulează în Petit Larousse – constă în totalitatea mecanismelor care favorizează transformarea lentă a sistemelor sociale, nu doar reproducerea lor. Schimbarea, prin această caracterizare sintetică, presupune comparaţii şi delimitări implicite faţă de termenii de reproducţie şi de transformare.

În acelaşi dicţionar, reproducţia, reprezintă procesul prin care o societate se perpetuează, în ceea ce priveşte diviziunea ei în clase sociale, valorile culturale şi etice ale societăţii, precum şi în ceea ce priveşte procesul educaţional şi formarea (pregătirea) pe care o dă tineretului.

Termenul de transformare nu este utilizat în literatura franceză în mod frecvent, pentru a desemna modificările în domeniul economico-social. În

schimb, în lucrările de specialitate anglo-saxone nu se întâlneşte termenul de schimbare pentru desemnarea modificărilor din domeniul social, pentru a desemna aceste modificări, utilizându-se în mod frecvent conceptul de transformare (upheavel = transformare socială).

O atenţie aparte o merită, în acest cadru conceptual, opţiunea profesorului Daniel Dăianu pentru desemnarea marilor schimbări din societatea noastră, prin termenul de transformare ca proces real.

D. Dăianu recurge, în funcţie de obiectul particular abordat, atât la analiza neoclasică, cât şi la cea structuralistă şi, mai ales, la cea instituţionalistă. „Într-o astfel de abordare, funcţionarea economiei apare ca şi rezultat al „fiziologiei" ansamblului societal naţional-statal, iar trecerea de la economia de comandă la cea de piaţă ca parte organică – şi în acelaşi timp, premisă şi condiţie – a unui „proces multidimensional de transformare societală". Astfel, se poate spune fără a se exagera că termenii de schimbare socială şi de transformare socială au aceeaşi încărcătură semantică. Cele două sintagme semnifică schimbări, respectiv transformări pozitive la nivelul societăţii. Termenul de schimbare este utilizat, cu acelaşi conţinut, şi de specialişti ce aparţin altor domenii, cum este cel educaţional.

Deci, simpla asimilare şi aplicare a achiziţiilor tehnologiei nu mai este suficientă, „omul trebuind să fie oricând pregătit pentru iniţierea, evaluarea şi dominarea schimbărilor".

Lumea a evoluat şi se află permanent într-o continuă schimbare, cel puţin sub trei aspecte: timpul, spaţiul graniţele. Dacă vorbim despre spaţiu, distanţa în kilometri începe să nu mai reprezinte un obstacol, iar oamenii sunt afectaţi de întâmplări ce se petrec la mii de kilometri distanţă de ei.

Oamenii activi în viaţa economică sunt implicaţi din ce în ce mai mult în aşa-zisa „economie a celor 24 ore din 24", ţinând cont şi de faptul că pieţele şi tehnologiile evoluează cu o viteză de neimaginat.

Timpul, ca factor primordial acţionează pe planuri multiple asupra comportamentelor oamenilor. Şi, pentru că, nici distanţa şi nici timpul nu mai înseamnă un obstacol absolut în drumul acţiunilor sociale, astfel, nici graniţele nu mai reprezintă o barieră pentru comerţ, idei, capital, norme şi valori sociale generale.

Cu toate acestea, ţinta prioritară a omenirii este formulată, în pofida tensiunilor şi conflictelor multiple, din ce în ce mai clar în termenii dezvoltării durabile. Formulările care pot rezuma aşteptările şi aspiraţiile lumii prezente – sunt, în număr de două, dezvoltarea globală şi dezvoltarea acum. Globalitatea apare ca un rezultat al intensificării interdependenţelor între state şi popoare, dar şi între sferele vieţii sociale. Totodată, dezvoltarea

ca ţel nu mai are cum să fie amânată. Pentru cei mai mulţi, ea reprezintă şansa ieşirii din inerţie, şansa depăşirii catastrofei subdezvoltării. „Dezvoltarea acum!" poate fi considerată „deviza" naţională şi pentru România. De aici se desprind criteriile după care se proiectează viitorul ţării, ale conturării noii societăţi româneşti.

Dezvoltarea presupune modernizarea socială (politică, economică şi spirituală). Prin această modernizare se asigură compatibilitatea ţării cu alte statele dezvoltate din lume. Dar, forţa dezvoltării pleacă din competenţa cetăţenilor ţării. Punctul de intersecţie al forţelor dezvoltării – aflat în om într-un mod deloc întâmplător – este competenţa. Oamenii sunt cei în măsură să asimileze şi să demonstreze competenţă socială (ca cetăţeni, alegători şi aleşi), managerială şi – înainte de orice – competenţă în acţiunea productivă profesionalizată.

Se spune, în multe abordări ale dezvoltării contemporane că misterul societăţii viitorului este educaţia: „educaţia permanentă de-a lungul întregii vieţi pentru a dobândi competenţe superioare: de a verifica, a concepe, a crea şi a inventa...". Deci, învăţarea însăşi primeşte valenţe noi. Raportul Clubului de la Roma, „Orizontul fără limite al învăţării", este actual prin termenii care formulează „problema învăţării".

Societăţile, cu indivizii pe care îi are, au adoptat în mod tradiţional un anumit tip de învăţare de menţinere. „Dar pentru o supravieţuire pe termen lung, mai ales în vremuri de frământări, de schimbări sau de discontinuitate, mai important este un alt tip de învăţare, şi anume acel tip de învăţare care poate aduce schimbare, reînnoire, restructurare şi reformulare de probleme – pe care îl vom numi învăţare inovatoare". Funcţiile clasice, ale educaţiei sunt mult prea anevoios operaţionale în climatul de „derută umană" al lumii de azi.

Schimbările mari care alcătuiesc prima revoluţie globală provoacă unde de şoc – observă Alexander King şi Bertrand Schneider – nu ocolesc nici o regiune sau o societate. Agenţii educaţionali majori ai oricărei societăţi, părinţii şi profesorii, nu au primit de la propria lor educaţie, acele competenţe necesare să se adapteze noii situaţii. În toate ţările profesorii întâmpină greutăţi cu elevii şi studenţii lor, deoarece aceştia nu sunt încă pregătiţi să lucreze cu tineri mult mai independenţi decât erau ei înşişi la aceeaşi vârstă şi mult mai bine informaţi (sau dezinformaţi) de către mass-media. Tot mai multe instituţii, descoperă astăzi cât este de greu să păstreze în relaţiile cu oamenii vechiul stil care se dovedeşte a fi demodat. Criza relaţiilor este de fapt o criză a dialogului, iar absenţa acestuia duce până la urmă la confruntare. Aflaţi într-o lume în schimbare, toţi indivizii, indiferent

de vârstă, sex sau pregătire profesională, învăţaţi – atât unii cât şi alţii – să se bazeze pe certitudini, vor trebui să analizeze şi mai mult modul în care a evoluat lumea înconjurătoare şi să înveţe să supravieţuiască într-o lume a complexităţii şi incertitudinii.

Cel mai important în vremurile de schimbare este ca omul să-şi folosească propria minte, singurul bun pe care l-a avut omul, dintotdeauna, în confruntarea cu necunoscutul. Mintea devine astfel singura armă legitimă a individului.

Datorită evoluţiilor din societate, educaţia se schimbă, transformându-se în educaţie pentru schimbare. În acest context schimbarea devine o funcţie importantă a educaţiei. Altfel, sensul devenirii umane s-ar răsturna. În cazuri concrete de schimbare, de inadecvare educaţională la schimbare, rezistenţă la schimbare sau amânare este posibil să se pună sub semnul întrebării prezenţa unor domenii şi sisteme sociale.

Într-o inventariere a obiectivelor educaţiei ce se regăsesc în Raportul Consiliului Clubului de la Roma (Prima Revoluţie Globală), se concretizează finalităţile acesteia spre „[...] ajutorarea oamenilor de a se adapta şi a se pregăti pentru schimbare; abilitatea fiecărei persoane de a căpăta o vedere globală asupra lumii; antrenarea oamenilor pentru a deveni operaţionali şi capabili de a rezolva probleme."

În societatea modernă, „măsura" educaţiei este schimbarea. Individul devine educaţional pe măsură ce se deschide spre schimbare, îşi asumă deliberat şi năzuieşte spre proiectarea constructivă a schimbării.Totodată, omul este educaţional în măsura în care societatea din care face parte şi sistemele sociale specializate (sistemele educaţionale) sunt proiectate (re-proiectate) şi derulate ca societăţi şi sisteme educaţionale deschise.

Perioada pe care oamenii au parcurs-o până acum, este aceea a unei economii mondiale neviabile în ceea ce priveşte mediului ambiant şi este bazată pe fenomenul de creştere fără limite, iar era nouă în care omenirea va trebui să intre, va avea în comun o singură idee fundamentală: satisfacerea nevoilor generaţiei prezente, fără să se compromită potenţialul generaţilor viitoare de a-şi satisface nevoile lor.

Reforma educaţiei timpurii, focalizată pe copii cu vârste între 0 şi 6/7 ani (perioada 2006-2012), promovează noul curriculum pentru învăţământ preşcolar (copii cu vârste între 3 şi 6/7 ani), ca parte a Strategiei naţionale în domeniul educaţiei timpurii definitivate în intervalul 2006-2010. S-a reconsiderat rolul învăţământului preşcolar în raport cu celelalte trepte ale sistemului de învăţământ. Documentul are în vedere atingerea următoarelor finalităţi ale educaţiei timpurii (de la naştere la 6/7 ani):

▪ Dezvoltarea armonioasă, liberă şi integrală a personalităţii copilului, ţinându-se cont de ritmul propriu şi de nevoile sale, sprijinind formarea autonomă şi creativă a acestuia;

▪ Dezvoltarea capacităţii de interacţionare cu alţi copii, cu oamenii mai mari şi cu mediul înconjurător pentru a dobândi cunoştinţe, pentru a-şi forma deprinderi, atitudini şi conduite noi. Îndemnarea către explorare, încurajarea exerciţiilor, tuturor încercărilor şi experimentărilor, toate luate ca experienţe autonome de învăţare;

▪ Descoperirea, de către fiecare copil, a identităţii proprii, a autonomiei şi a dezvoltării unei imagini de sine pozitive;

▪ Sprijinirea copilului în procesul de achiziţionare a cunoştinţelor, capacităţilor, deprinderilor şi atitudinilor necesare acestuia în momentul intrarii în şcoală şi pe tot parcursul vieţii.

Noul curriculum pentru învăţământul preşcolar scoate în evidenţă câteva elemente importante, comune cu tendinţele în domeniu întâlnite (cel puţin) în statele europene şi anume:

✓ existenţa unui program educaţional centrat pe copil; concilierea dezvoltării copilului cu latura academică;

✓ concentrarea programului educaţional pe dezvoltare cognitivă şi socială, pe învăţare timpurie şi socializare; accentul, îndeosebi în jurul vârstei de 5 ani, pe fundamentele de dezvoltare a competenţelor de bază: citit, scris şi socotit, în vederea trecerii cu succes în clasa I;

✓ implicarea copilului în procesul de evaluare / autoevaluare; rolul de ghid al profesorului.

DIAGNOZA DE SISTEM - ANALIZA SWOT

Reforma descentralizării în învăţământul românesc

Tabelul 10: Analiza SWOT

PUNCTE TARI	PUNCTE SLABE
▪ Un sistem de întâlniri regulate şi alte canale de informare funcţionează între şcoli şi Inspectoratul Judeţean Slobozia - există anumite mijloace de comunicare care funcţionează şi care pot fi extinse şi dezvoltate; (website-ul de Internet al Ministerului, întâlniri regulate în cadrul Ministerului Educaţiei). ▪ La nivelul judeţelor şi al şcolilor, persoanele care fac parte din aceste	▪ Inexistenţa unei înţelegeri uniforme la nivelul Ministerului şi în domeniul educaţiei, în general, fiind împiedicată informarea clară a partenerilor. Insuficienţa persoanelor capabile să ofere răspunsuri legate de descentralizare, obstrucţionând furnizarea de mesaje uniforme. Nu există o cultură a schimbului de informaţii şi a transparenţei în Minister,

grupuri pot intermedia comunicarea cu partenerii locali (prefecturile, comunitatea locală). Ministerul se întâlneşte în comisii cu partenerii, în cadrul unor întâlniri tematice specializate - întâlnirile bianuale ale inspectorilor. ▪ Parteneri puternici la nivelul judeţului: primarul, Direcţia Financiară, Comisia de Învăţământ. ▪ Creşterea calităţii educaţiei şi formării continue prin TVET şi dezvoltarea ofertei educaţionale.	ceea ce provoacă suspiciunea partenerilor. ▪ Nu există în Minister o cultură a consultării partenerilor, acest aspect fiind neglijat sistematic în procesul de descentralizare, provocând reacţii din partea persoanelor ale căror decizii nu au fost analizate. ▪ Partenerii locali primesc majoritatea informaţiilor legate de ceea ce se întâmplă la nivelul local de la directorul şcolii, încălcându-se astfel principiul transparenţei. ▪ Comunicarea internă, în Minister este deficitară, blocată, nu există un buletin informativ pentru proprii angajaţi şi inspectorate.
OPORTUNITĂŢI	**TEMERI**
▪ Partenerii au, în general, o atitudine pozitivă faţă de ideea de descentralizare. Partenerii din judeţul Ialomiţa au o exeperienţă anterioară legată de descentralizare, prin implicarea în numeroase proiecte. Membrii societăţii civile şi-au descentralizat reţelele şi pot fi folosiţi ca mediatori, dacă se aliază cu Ministerul Educaţiei. Proiectul PHARE oferă specialişti care sprijină elaborarea strategiei şi serviciul de asistenţă. ▪ Organizarea de cursuri de perfecţionare pentru cadrele didactice româneşti şi posibilitatea elevilor de a obţine burse în străinătate ▪ Compartimentul Instituţii Internaţionale - are ca domeniu de activitate, derularea relaţiilor cu instituţiile internaţionale. ▪ Schimburile şi colaborările sistemului educaţional românesc în cadrul programelor şi proiectelor iniţiate de organismele şi instituţiile internaţionale care vizează domeniul educaţiei s-au	▪ Partenerii nu se simt consultaţi. Politica de descentralizare este determinată de interese politice şi nu consideraţii profesionale, lipsa credibilităţii. Presa este foarte sensibilă la temele legate de educaţie si se caută senzaţionalul, în detrimentul informării corecte. ▪ Instabilitatea politică la nivelul Ministerului - doi secretari de stat au fost schimbaţi. ▪ Abandonul şcolar datorită înrăutăţirii condiţiilor materiale ale populaţiei şcolare. ▪ Lipsa motivaţiei pentru continuarea studiilor, în ceea ce îi priveşte pe adulţi. ▪ Şcolarizare non-stimulatoare (prin repartiţie centralizată a Ministerului Educaţiei). ▪ Programarea necorespunzătoare în timp a întocmirii raportului de autoevaluare. Nu există o sistematizare într-un document a obiectivelor atribuţiilor şi răspunderii persoanelor pe linia asigurării calităţii.

dezvoltat şi aprofundat. ▪ Crearea unor reţele de experţi şi profesori, organizarea şi participarea la stagii de formare şi seminarii europene; acţiunile de sensibilizare.	▪ O satisfacere scăzută a interesului salarial. ▪ Slabă sistematizare a înregistrărilor privind cerinţele agenţilor economici şi a preferinţelor elevilor. ▪ Oferta redusă de activităţi extracurriculare prin cercuri ştiinţifice.

Analiza SWOT este un instrumentar strategic prin care se analizează nivelul de performanţă, având ca scop analiza poziţiei unei organizaţii în relaţie cu competitorii ei. În scopul elaborarii unei strategii viitoare planului strategic 2011-2016 în învăţământ, am realizat Analiza SWOT ca parte a studiului practic, urmărind planificarea strategică a Ministerului Educaţiei.

Având în vedere modul în care am definit reforma, modelul operaţional propus în cadrul acestei cercetări este unul bazat pe diferitele activităţi şi domenii care reprezintă şi circumscriu procesul de reformă în România. Acest model intenţionează să înregistreze şi catalogheze diferitele măsuri reformiste adoptate în trei domenii (educaţie, sănătate şi administraţie publică) din 1994 şi până în prezent.

DESCENTRALIZAREA ADMINISTRĂRII ŞI CURRICULUM-ULUI

Majoritatea deciziilor administrative trebuie luate la nivelul şcolii. Inspectoratul şcolar judeţean va avea funcţii de:

a. orientare, control şi formulare de criterii specifice privind asigurarea calităţii;

b. instanţă de apel în relaţiile dintre unităţile de învăţământ şi angajaţi;

c. centru de resurse pentru reţeaua şcolară la nivelul judeţului.

Ministerul Educaţiei se va concentra, în primul rând, pe elaborarea de politici şi strategii şi pe asigurarea eficienţei, echităţii, calităţii şi relevanţei sistemului de învăţământ.

Curriculum-ul naţional e stabilit de Ministerul Educaţiei, iar deciziile aparţinând CDŞ şi flexibilitatea curriculară intra-disciplinară se iau la nivelul unităţilor de învăţământ.

Noile programe pentru noul curriculum sunt elaborate anual de grupuri de lucru formate din trei până la cinci sau chiar mai mulţi. Conform metodologiei de bază pentru curriculum, acestea au obligaţia de a finaliza un curs anual în trei sau patru luni. Pentru disciplinele sau domeniile care se

derulează pe mai mulţi ani de studiu, un grup de lucru poate să re-evalueze curriculum-ul pentru învăţământul primar, gimnazial sau liceal.

Trei comisii de coordonare pentru învăţământul primar, pentru disciplinele ştiinţifice şi învăţământul liceal cu profil umanist sau artistic - consiliază grupurile de lucru, asigură comunicarea şi integrarea noilor planuri de învăţământ. Noile planuri de învăţământ sunt revizuite şi modificate de o altă comisie .

În vârful acestei piramide se află Consiliul Naţional pentru Curriculum şi pentru Pregătirea Profesorilor, înfiinţat odată cu Proiectul de Reformă Educaţiei, şi co-finanţat de Banca Mondială (Consiliul Naţional pentru Curriculum din 1997). El cuprinde experţi din cadrul Institutului de Ştiinţe ale Educaţiei, reprezentanţi de la cel mai înalt nivel din Ministerul Educaţiei şi cadre universitare.Tot el aprobă noile planuri de învăţământ şi ia hotărârea transmiterii acestora către unitatea de coordonare a reformei învăţământului şi asupra iniţierii procesului de editare a manualelor alternative. Consiliul Naţional trebuie să definească şi să revizuiască elementele conceptuale şi metodologice ale proiectului de reformă şi în acelaşi timp să facă faţă crizelor sau să aplaneze disputele pot apărea la un moment dat în cadrul procesului.

Procesul de decizie în domeniul curricular, până în 1997 nu avea coerenţă. Noile programe şcolare se realizau pe baza fostului cadru curricular centralizat. Pentru că puterea de decizie finală nu era clar delimitată între Consiliul Naţional pentru Curriculum sau Comisiile Naţionale pentru diferite discipline care, conform Legii Învăţământului din 1995, puteau aproba programele şcolare şi le puteau supune spre aprobare finală Ministerului Educaţiei. În luna ianuarie a anului 1998, Ministerul Educaţiei a constituit o comisie care să definească aspectele cadrului curricular: ei au pus de fapt în drepturile sale exact partea care lipsea din reforma curriculară. Asigurarea durabilităţii noilor structuri presupune modificarea Legii Învăţământului. Noul curriculum naţional ar trebui să aibă la bază o reformă structurală a cadrului curricular, care la rândul lui să fie bazat pe o nouă viziune a rolului şcolii şi a actorilor implicaţi într-o societate deschisă.

Teoretic vorbind, toate nivelurile sistemului educaţional sunt implicate în procesul de decizie. Acest fapt este dovedit de cadrul formal şi informal pentru responsabilităţi la toate nivelurile sistemului educaţional pentru manuale şi materiale auxiliare. Ministerul Educaţiei ia decizii şi aprobă planurile de învăţământ care stau la baza noilor manuale şi materiale auxiliare. Ministerul îşi asumă costurile şi asigură materialele pentru învăţământul obligatoriu. Pentru învăţământul neobligatoriu, guvernul şi

chiar şcolile asigură materialele prin propriile surse externe.

Unitatea de Coordonare a Proiectului de Reformă, organism ministerial, care administrează fondurile din cadrul unui împrumut al Băncii Mondiale, realizează licitaţii pentru manualele alternative şi selectează cadrele didactice care vor face parte din grupul de evaluatori. Coordonarea Proiectului de Reformă va fi preluată de un departament al Ministerului Educaţiei la încheierea programului de împrumut.

Manualele propuse selecţiei sunt alese de profesori, la nivelul judeţului . Cu toate acestea, informaţiile referitoare la manualele alternative şi la materialele auxiliare nu sunt bine difuzate. Se face apoi colectarea de date şi se trimit comenzile către edituri. Cu toate acestea, chiar dacă profesorii şi şcolile aleg alte materiale, pot apărea restricţii financiare care pot conduce la confuzii referitoare la comenzi, datorate uneori şi de intervenţia directorilor şi inspectorilor.

Ministerul Educaţiei a emis recent un ordin ministerial care reglementează asigurarea de manuale pentru licee. Acest ordin a făcut posibilă trecerea către o piaţă liberă a manualelor, pentru acest nivel de învăţământ.

Organizarea reţelei învăţământului de stat este realizată de Ministerul Educaţiei. Tot el propune organismelor guvernamentale centrale limitele de şcolarizare a elevilor. Cotele de şcolarizare se fixează după ce au fost consultate toate şcolile, autorităţile locale cu responsabilităţi în acest sens şi agenţii economici prin centralizarea proiectelor transmise de şcoli prin intermediul inspectoratelor şcolare regionale. Prin Legea învăţământului se stabileşte mărimea medie, minimă şi maximă a claselor şi grupurilor de elevi. Acolo unde este cazul, Ministerul Educaţiei aprobă şcolarizări excepţionale. Acest lucru se întâmplă doar pentru regiunile rurale sub-populate şi în cazul învăţământului minorităţilor etnice. La nivelul liceului, decizia de şcolarizare se ia în urma unor negocieri cu inspectoratul şcolar sau cu directorii pentru angajarea unui număr mai mare de profesori sau, în cazul claselor speciale, pentru a face şcoala mai atractivă. De cele mai multe ori, propunerile făcute de inspectoratele şcolare primesc aprobarea Ministerului Educaţiei, după care, guvernul aprobă şcolarizarea elevilor pentru fiecare tip de liceu.

Atât timp cât o şcoală poate găzdui mai mulţi elevi pentru că deţine spaţiu, nu există nici o limitare legală pentru extinderea unităţilor în ceea ce priveşte spaţiului şi cadrele didactice. De verificarea înscrierilor răspund directorii de şcoli. Pentru clasa I, şcolile fac propuneri pe baza şcolarizării estimative, în urma evaluării aproximative a şcolarizării grădiniţelor. Cu

toate acestea, pentru şcolile mai îndepărtate există unele dificultăţi în ceea ce priveşte şcolarizarea la nivelul clasei I . Pentru celelalte clase, o şcoală menţine de regulă acelaşi număr de clase, deşi şcolarizarea poate varia de la un an la altul.

Şcolile care funcţionează în schimburi întâmpină greutăţi în ceea ce priveşte fluctuaţia şcolarizării, deoarece aici nu există reguli. Dacă se depăşesc limitele de şcolarizare aprobate, şcoala identifică de cele mai multe ori modalităţi de găzduire a supra-fluxurilor. Transferurile de elevi se realizează prin acordul reciproc între două unităţi şcolare.

Tranziţia ţării noastre către o democraţie pluralistă şi economie de piaţă a fost marcată de schimbări deosebit de ample şi profunde de natură socială, economică şi politică. Acest proces are la bază talentul, cunoştinţele şi aptitudinile deţinute de poporul român, de aici ajungându-se la concluzia că reformele propuse pentru sectorul educaţiei trebuiesc urgentate.

Analiza politicii educaţionale a României realizată sub egida Centrului de Cooperare cu Nemembrii (CCNM) curpinde tot sistemul şi identifică direcţiile cele mai importante pentru transpunerea în practică a reformelor, ţinând cont de dificultăţile cu care se confruntă oficialităţile, comunităţile locale, întreprinderile, educatorii, părinţii şi elevii într-o societate foarte dinamică şi instabilă. De aceea se impune o abordare mai strategică a politicii educaţionale din România, care ar trebui să vină mai bine în întâmpinarea preocupărilor privind dezvoltarea resurselor umane şi nevoilor în schimbare ale economiei şi societăţii în general. Pentru obiectivele învăţământului şi tranziţiei; rezultatele curriculum-ului, eficienţa învăţării; management şi administraţie pentru asigurarea flexibilităţii, receptivităţii şi schimbării; şi resurse şi finanţare, în raport se fac recomandări specifice. Tot aici, apar ca elemente esenţiale, atenţia acordată comunicării, consultării şi fluxului informaţional în cadrul procesului de schimbare. În ultimă instanţă aplicarea cu succes a reformelor depinde de sentimentul de proprietate al profesorilor faţă de schimbările planificate. Există semne, în prezent, că profesorii nu înţeleg încă în totalitate şi nu acceptă multe dintre schimbările introduse în curriculum şi în procesul de evaluare a elevilor.

Sistemul educaţional din România era la începutul anilor '90 unul dintre cele mai centralizate din Europa Centrală şi de Est. Ministerul Educaţiei fixa bugetele şcolare naţionale şi locale, fără a lua în seamă contribuţia sectorului particular care era de fapt o cantitate neglijabilă, programele şcolare, şi examenul de admitere în învăţământul liceal şi cel de bacalaureat, administrarea teritorială, regională sau judeţeană, fiind realizată de către inspectoratul şcolar judeţean. Acesta avea numai sarcini

administrative, şi asigura pregătirea profesorilor, conform orientărilor formulate la nivel central. Şcolile nu deţineau autonomia de care aveau nevoie pentru a-şi planifica sau implementa bugetele, iar directorii şi consiliile de administraţie nu-şi puteau defini politica de personal, comunităţile locale participând într-o mică şi limitată măsură la administrarea şcolilor. Autorităţile locale alese nu aveau practic nici o legătură cu sistemul şcolar local, şi de altfel nici nu doreau o astfel de legătură.

Odată cu sfârşitul anului 1989, în ţara noastră au intervenit mai multe schimbări politice majore care au influenţat învăţământul. Anii 1990-92 au reprezentat o perioadă de schimbări majore. Deşi nu se oferea o alternativă clară, s-au depus eforturi mari pentru reforma sistemului de învăţământ. Schimbările erau, de fapt, încercări de a satisface participanţii la educaţie. Învăţământul obligatoriu a fost redus la opt ani, învăţământul gimnazial şi liceal a fost diversificat, liceelor teoretice li s-a acordat mai multă atenţie, mărimea claselor şi normele didactice au fost reduse, s-a permis învăţământul în limbile minorităţilor, iar finanţarea educaţiei a fost reorganizată.

În anul 1992 a început o nouă perioadă de schimbări. Ministerul Educaţiei trebuia să revizuiască curriculum-ul şi să elimine orientarea puternic ideologică a programelor şcolare. După foarte puţin timp a fost foarte clar pentru toţi faptul că o reformă atotcuprinzătoare implică o revizuire sistematică.

Deşi în România exista o mentalitate totalitară dată de tradiţia unui sistem profund centralizat şi care fusese folosită cu succes în primele decenii de regim comunist, de data aceasta nu mai funcţiona. Această tradiţie, împreună cu atitudinile culturale pe care le-a proliferat, reprezentau obstacole enorme în faţa schimbării şi împiedicau legislaţia cu acest obiectiv. De asemenea, învăţământul deţinea prea puţini experţi curriculari şi lipsea consensul politic din direcţiile şi priorităţile reformei.

În această perioadă, Banca Mondială a întreprins prima sa misiune de explorare care avea în vederea sprijinirea eforturilor guvernului român în realizarea reformei sistemului educaţional între 1991 şi 1993. Experţi ai Ministerului Educaţiei Naţionale şi ai Institutului de Ştiinţe ale Educaţiei, împreună cu reprezentanţi ai guvernului şi experţi ai Băncii Mondiale, au întocmit un plan instituţional şi procedural pentru o reformă sistematică a sistemului educaţional preuniversitar din ţara noastră.

Reforma a început în perioada 1994-1995, înainte ca noua lege a învăţământului să intre în vigoare în septembrie 1995, lege care a fost

modificată din nou în 1997. În octombrie 1994 a început primul proiect de reformă a educaţiei, fiind co-finanţat de Guvernul României şi de Banca Mondială. În anul 1995, a început şi cel de-al doilea mare program de reformă cu finanţare din partea Uniunii Europene, vizând restructurarea educaţiei vocaţionale.

În 1998 a fost înfiinţat un serviciu de evaluare a examenelor pentru a monitoriza calitatea educaţiei naţionale, pentru a asigura teste şi alte instrumente de evaluare care să poată măsura performanţele elevilor şi care să administreze cele două examene naţionale. Ministerul Educaţiei a rămas în continuare responsabil direct în administrarea şi finanţarea învăţământului preşcolar, primar, gimnazial, liceal şi superior, în realizarea de curriculum oficial şi în organizarea elaborării de manuale.

Deşi s-au introdus materii opţionale la nivel de liceu, şcolile rămân încă cu o autoritate redusă în a face schimbări. Chiar dacă există multe schimbări legislative cu caracter general, ele erau precar difuzate. De aceea, tranziţia a fost şi continuă să fie tumultoasă. Cadrul legal pentru descentralizarea procesului decizional şi, în mod special, participarea comunităţii la educaţie rămân încă aspecte slabe, contradictorii şi fragmentare. Parlamentul României revizuieşte din nou Legea învăţământului. În prezent învăţământul de bază obligatoriu include primele patru clase primare şi cei patru ani de gimnaziu, clasele V -VIII. După clasa a VIII-a elevii susţin un examen final obligatoriu (capacitate), în urma căruia îşi pot continua studiile în cadrul învăţământului liceal. În fiecare an, cam 95% dintre absolvenţii de gimnaziu îşi continuă studiile fie în cadrul liceelor teoretice de patru şi cinci ani, fie în cadrul liceelor tehnice de patru ani, cu examene de admitere selective şi cu examen de bacalaureat, sau în şcoli profesionale de doi sau trei ani. Liceele teoretice pun la dispoziţia elevilor specializări în matematică, ştiinţe umaniste sau limbi străine, de exemplu. Grupurile şcolare oferă specializări într-unul sau două domenii tehnice, ca de exemplu în domeniul textilelor sau al industriei chimice, asigurând cursuri tehnice, profesionale şi, ocazional, teoretice. Revizuirea include extinderea învăţământului obligatoriu până la clasa a IX-a. Deci, actuala structură ar putea transforma în 9+3. Ministerul Educaţiei propune şi noi tipuri de învăţământ teoretic şi profesional. Se încearcă astfel, o restructurare a sistemului educaţional care să fie în acord cu nevoile economice, sociale şi politice. Ea pătrunde în întregul sistem educaţional, programele precum şi actorii implicaţi, filozofia de bază şi conducerea sistemului educaţional. O viziune strategică se formează acum pentru coordonarea acestor proiecte ce iniţial păreau de nerealizat.

Dacă avem în vedere veniturile şi istoria politică a României, sistemul de învăţământ din această ţară îşi aduce o contribuţie însemnată în serviciul public şi este implicat în schimbări majore menite să ridice calitatea procesului de predare-învăţare, precum şi a managementului în educaţie.

Reforma a fost accelerată de Ministerul Educaţiei încă de la începutul anului 1998, practic, în toate sectoarele sistemului de învăţământ. Aşadar, în condiţiile în care schimbările provoacă nelinişte, iar constrângeri de natură laică şi psihologică se perpetuează, s-ar cuveni să se sprijine dimensiunile şi direcţiile majore ale reformei actuale. Capitolul se încheie cu două părţi importante. Pentru început vor fi prezentate în rezumat aspectele-cheie identificate de la început şi pe parcursul redactării acestei lucrari: mai precis (A) obiectivele educaţiei şi tranziţia; (B) eficacitatea învăţării, rezultatele şi planul de învăţământ; (C) management şi orientare către flexibilitate, receptivitate şi schimbare; şi (D) resurse şi finanţare. În al doilea rând, vor fi redate recomandările finale ale raportului, împărţite pe şapte arii tematice majore:

(1) Comunicare, consultare şi flux informaţional;
(2) Valorile esenţiale de la filosofie la practică;
(3) Coordonarea instituţională, alinierea şi claritatea rolurilor;
(4) Noul rol al analizei şi evaluării;
(5) Legislaţia, reglementările şi procedurile necesare;
(6) Gestiunea reformei şi a strategiei schimbării ca investiţie;
(7) Folosirea eficientă a asistenţei externe pentru dezvoltarea învăţământului.

În ultimii ani au apărut în cele mai importante documente politice privind învăţământul din România (acestea includ Legea învăţământului din 1995 şi noul Plan-cadru naţional de învăţământ, 1998), precum şi în discursurile susţinute de personalităţi române din domeniul educaţiei, aspecte din noua filosofie formulată sau valorile procesului de predare-învăţare. O nouă provocare pentru perioada ce va urma, o va constitui creşterea gradului de înţelegere a acestei noi abordări a educaţiei şi a implicaţiilor ei pentru practica la clasă şi pentru metodologia procesului de predare-învăţare, monitorizarea practicii la clasă, asigurarea capacităţii programelor de pregătire iniţială şi de specializare a cadrelor didactice de a prelua noua abordare şi de a identifica modalităţi de a-i recompensa pe elevii şi profesorii care promovează noile valori.

Pentru noua abordare cu privire la predare-învăţare şi implicaţiile acesteia, este necesar ca instituţiile naţionale şi locale să conlucreze. Ele trebuie să sprijine aplicarea în practică a acestei noi abordări, să evalueze

impactul produs asupra învăţării şi să creeze condiţii pentru ca noua abordare să fie introdusă efectiv şi recompensată prin politici, programe şi chiar prin intermediul activităţilor extraşcolare ale profesorilor şi elevilor (de exemplu, programele de formare iniţială şi specializare ale profesorilor, instrumentele de evaluare, mecanismele de recompensare şi selecţie). Din cauza situaţiei sociale şi economice, tot mai mulţi elevi ies din sistemul de educaţie înainte de finalizarea ciclului obligatoriu. Efectul acestei situaţii va fi o tot mai pronunţată eliminare nu numai de la educaţie, ci şi dintr-o mare gamă de activităţi economice şi sociale. Ministerul Educaţiei şi Ministerul Muncii şi Protecţiei Sociale trebuie să conlucreze pentru găsirea oportunităţilor de pregătire complementare şi alternative pentru aceste persoane şi pentru sprijinirea lor în a-şi construi un viitor.

Sistemul educaţional actual pune foarte mare accent pe selecţia şi pe performanţa elevilor buni şi nu acordă destulă atenţie nevoilor de învăţare ale elevilor defavorizaţi în funcţie de categoria socială din care provin, de gen şi etnicitate (în special în cazul copiilor de rromi) sau de amplasare geografică. Contrar realizărilor substanţiale obţinute în urma acestui tip de educaţie în promovarea limbilor minorităţilor naţionale, el nu reuşeşte să îşi îndeplinească rolul, şi anume să menţină echitatea în rândul grupurilor sociale şi dezvoltarea societăţii civile. De aceea, este necesară schimbarea atitudinii profesorilor şi administratorilor, care se poate îndeplini printr-o selecţie de calitate, evaluare şi pregătire, pentru a se putea pune mai mult accent pe echitate atunci când vorbeşte despre accesul la educaţie, parcurgerea etapelor de şcolarizare, formarea unei cariere, pedagogia şi tratamentul aplicat la clasă elevilor defavorizaţi din punct de vedere social.

Ca în mai toate ţările, legătura dintre calificarea profesorilor şi competenţa lor la clasă este neclară. Este nevoie de o analiză obiectivă a capacităţii cu care sunt înzestraţi cei care organizează pregătirea, inclusiv universităţile, pentru a se putea găsi cea mai bună strategie pentru calificarea profesorilor, de a răspunde nevoilor reale ale acertora legate de predarea fiecărei discipline şi de competenţele pedagogice necesare. Ministerul Educaţiei trebuie să se plaseze în avangarda înnoirii curriculum-ului şi a organizării de cursuri de specializare pentru toţi profesorii din învăţământul pre-universitar, ţinând cont de relaţia dintre calificarea profesorului şi rezultatele obţinute de elevi la învăţătură. Astfel, atât directorii de şcoli cât şi inspectorii trebuie să se implice mai mult în sprijinirea profesorilor.

Sistemul educaţional românesc se adaptează repede la schimbările apărute, în activitatea de învăţare, de la nivel pre-şcolar până la nivel terţiar, datorită tehnologiei comunicaţiilor. Cu toate acestea, este posibil ca

limitările financiare să afecteze şi pe viitor procesul de adaptare. În ultimul timp această situaţie a fost parţial înlăturată datorită atenţiei speciale acordate acestui domeniu de către agenţiile de sprijin internaţional şi bilateral, precum şi prin ajutorul acordat, pe plan local, de către părinţi. Pentru ca investiţiile să ducă la îmbunătăţirea procesului de învăţare şi la sporirea echităţii în obţinerea de performanţe şcolare, se impune conceperea unui plan naţional pentru folosirea tehnologiei comunicaţiilor în cadrul programelor de specializare a profesorilor, pentru învăţământul la distanţă (fără frecvenţă), precum şi pentru alte activităţi desfăşurate în învăţământ.

Rezultatele obţinute în urma reformei introduse în domeniul manualelor şcolare sunt deja vizibile. Astfel, profesorii îşi pot selecta manualele, în învăţământul obligatoriu, pentru fiecare materie. Acestea au fost elaborate pe baza primelor coordonate ale noilor planuri de învăţământ şi au favorizat apariţia unor edituri private pentru manuale. Politica actuală pe termen lung în domeniul producerii de manuale este neclară chiar şi cu toate acestea, negăsindu-se metodele prin care se pot asigura manuale gratuite elevilor defavorizaţi de la nivelurile superioare ale învăţământului obligatoriu. Deşi manualele sunt oferite gratuit conform Legii învăţământului doar în învăţământul obligatoriu, elevilor nevoiaşi din licee nu li se asigură această facilitate. De aceea, se pune întrebarea dacă odată cu finalizarea proiectelor cu finanţare externă guvernul român va putea să preia subvenţionarea manualelor şi monitorizarea elaborării de manuale. În uma consultării cu profesorii, părinţii şi editurile, Ministerul Educaţiei trebuie să se gândească la o strategie viabilă în ceea ce priveşte manualele, care să includă o analiză clară a costurilor, dar să ia în calcul şi acordarea unor ajutoare pentru manuale, elevilor nevoiaşi şi însărcinarea şcolilor cu achiziţionarea de manuale pentru învăţământul obligatoriu (în condiţiile în care descentralizărea efectivă a resurselor financiare se produce la nivelul şcolilor). Concluzia este că evaluarea manualelor din punct de vedere al eficacităţii învăţării trebuie să se afle la baza revizuirii şi utilizării în continuare a actualei generaţii de materiale didactice.

RECOMANDĂRI DE POLITICI EDUCAŢIONALE

RECOMANDĂRI FUNDAMENTALE GRUPATE TEMATIC

Comunicare, consultare şi flux informaţional

Există încă puţini profesionişti în prezent în ţară care deţin atât cunoştinţele, aptitudinile cât şi experienţa necesare sistemului educaţional la care aspiră guvernul actual. Este o moştenire care încă crează probleme, deşi se încearcă îndepărtarea, dat fiind că Ministerul Educaţiei încearcă să deruleze reforme ample, fundamentale, într-o perioadă scurtă de timp. Luarea deciziilor şi introducerea schimbărilor în politica educaţională din ţara noastră a început să se deruleze într-un ritm crescut de când la conducerea Ministerului Educaţiei se află actualii lideri. Practicile folosite în managementul informaţiei şi în procesul consultativ de luare a deciziilor cu scopul formulării şi introducerii schimbării la nivelul sistemului de învăţământ în ţările Organizaţiei pentru Cooperare şi Dezvoltare Economică sunt abia la început în România şi pot constitui obiectul neîncrederii participanţilor la acest proces şi să contribuie la alienarea lor. Aşadar, este de importanţă extremă ca în cadrul procesului de schimbare să se acorde deosebită atenţie comunicării, consultării şi fluxului informaţional. Politicile educaţionale existente înainte de 1991 cum ar fi reformularea planurilor de învăţământ, modificările referitoare la examene, manuale precum şi cele existente şi după această dată au fost concepute în mare parte de grupuri relativ mici de .experţi. (ceea ce este mai puţin valabil pentru învăţământul şi pregătirea profesională şi tehnică decât pentru alte sectoare). Aceste echipe au fost compuse de regulă în ultimii ani din specialişti români şi străini, cei care sunt cel mai mult afectaţi de schimbare având o participare redusă numeric şi puţin semnificativă: profesori, directori de şcoli, inspectori, elevi şi părinţi. Până într-un anumit punct, un astfel de proces este de înţeles fiind inevitabil, datorită culturii comunicării din perioada trecută, capacitatea destul de limitată de facilitare, calitatea redusă a sistemului de telecomunicaţii din România şi cheltuielile implicate de procese consultative de amploare. Şcolile şi profesorii mai degrabă acceptă de bună voie, decât se angajează real în dezbaterile cu privire la introducerea schimbării şi la adoptarea de noi practici. De aceea, punerea în practică cu succes a reformelor depinde în foarte mult şi de sentimentul profesorilor că schimbările propuse pleacă de la ei. Există multe situaţii prin

Corpului Didactic (CCD) şi Centrul de asistenţă psiho-pedagogică. Dintre organismele mai noi (multe dintre ele înfiinţate în cadrul proiectului de reformă a educaţiei) fac parte Institutul pentru Ştiinţe ale Educaţiei, Consiliul Naţional pentru Curriculum, Comitetul Naţional pentru Aprobarea Manualelor, Serviciul Naţional pentru Evaluare şi Examene, Comitetul Naţional pentru Pregătirea Profesorilor, Comitetul Naţional pentru Management Educaţional şi Finanţe, pentru Educaţie şi Pregătire profesională şi Consiliul pentru Standarde Ocupaţionale şi Evaluare. Multe dintre acestea se dezvoltă ca agenţii independente interesate de aspecte cum ar fi curriculum-ul, evaluarea şi instruirea profesorilor. În momentul de faţă se pregăteşte înfiinţarea unei reţele naţionale de Centre regionale pentru instruire şi inovaţie. Majoritatea organismelor naţionale au fost create în cadrul proiectului Băncii Mondiale pentru Reformă în Educaţie şi a proiectului Phare pentru învăţământul şi pregătirea vocaţională, ambele iniţiate cu aproximativ cinci ani în urmă. (Instituţia centrală de la nivel naţional, editura de stat pentru manuale, are acum concurenţă. Editurile particulare licitează pentru publicarea manualelor, editura de stat participând şi ea ca o unitate cvasi-comercială).

În aproape tot timpul anilor 1990, existenţa şi funcţionarea instituţiilor moştenite s-a bazat în mare parte pe linii directoare, practici şi chiar personal ce aparţineau instituţiilor dinainte de 1990 sau cu mici modificări erau introduse datorită unor negocieri inter-instituţionale. O parte dintre acestea au constituit un rezultat ciudat al compromisurilor politice făcute încă din 1991 de membrii guvernului sau parlamentarii care erau în favoarea reformei sau a separării funcţiilor la nivel naţional şi cei care erau împotrivă. Din această cauză, noile instituţii ar trebui să fie înfiinţate sau să fie investite cu autoritate prin lege.

Practic, toate noile instituţii s-au bazat puternic la începutul activităţii lor pe asistenţa tehnică pe termen lung din străinătate, care a inclus adesea consiliere şi direcţii de dezvoltare instituţională din partea unor specialişti din diferite ţări (de exemplu, asistenţă privind evaluarea din Olanda şi Marea Britanie, standarde ocupaţionale din Austria, management educaţional şi crearea de manuale din Marea Britanie şi instruirea profesorilor din Statele Unite).

Eforturile oficiale depuse în România în mai puţin de zece ani pentru înfiinţarea de instituţii, dezvoltarea personalului şi crearea capacităţilor de conducere, clarificarea responsabilităţilor şi a relaţiilor interne, precum şi generarea de politici şi programe orientate în direcţia reformei reprezintă un progres impresionant. Cu toate acestea, în etapa la care s-a ajuns, insituţiile

nu prezintă întodeauna o coerenţă a viziunii lor instituţionale, a structurii, priorităţilor şi programelor. Ele nu formează un tot unitar, coerent, pe baza unei concepţii comune, coordonate cu privire la rolul instituţiilor. Echipa de raportori nu a avut timpul necesar pentru a studia în amănunt aceste instituţii. Cu toate acestea, au ieşit totuşi la lumină unele aspecte clare. Coordonarea diferitelor instituţii naţionale joacă un rol esenţial şi poate fi îmbunătăţită. Sub conducerea Ministerului Educaţiei se realizează reuniuni ale unui Comitet de Acţiune format din reprezentanţi ai diferitelor consilii naţionale. Cu toate acestea, nu pare să existe un set clar de priorităţi şi o eşalonare cu privire la aplicarea în practică în mod constant în anii ce vor veni şi nici un calendar general care să includă etapele critice ale implementării reformei. O problemă deosebită a reprezentat-o coordonarea dintre momentul elaborării noului curriculum şi momentul în care editurile au depus propunerile pentru noile manuale la Consiliul Naţional pentru Manuale.

LEGISLAŢIA, REGLEMENTĂRILE ŞI PROCEDURILE NECESARE

Un obstacol major în dezvoltarea la timp, în mod eficient şi eficace a învăţământului românesc îl constituie hăţişul legilsativ, de reglementări şi proceduri excesiv de rigide, care îngrădesc acţiunile instituţiilor şi ale indivizilor şi lasă prea puţin loc pentru o adaptare flexibilă la schimbările recent introduse. La toate nivelurile sistemului, de la clasă până la consiliile şcolare şi inspectorate şi la funcţionarii din Ministerul Educaţiei, se exprimă frustrarea în legătură cu constrângerile provenind din natura politicilor şi a procedurilor.

Derularea programelor şi finanţarea din partea Băncii Mondiale şi a proiectelor Phare au fost considerabil întârziate datorită constrângerilor de natură procedurală. Constrângerile provin nu numai din legislaţia, reglementările şi procedurile din domeniul educaţiei, ci şi din sectoarele conexe (finanţe publice, Curtea de Conturi, impozite şi taxe pe bunurile şi serviciile importate). Astfel de obstacole sunt deosebit de grave atunci când din cauza lor este întârziată inutil restituirea creditelor, pentru care statul trebuie să plătească penalităţi substanţiale.

Recomandări:

– Ori de câte ori acest lucru este posibil, România trebuie să adopte un cadru şi proceduri care să le permită diferiţilor participanţi la sistemul de învăţământ să îşi îndeplinească rolurile potenţiale şi responsabilităţile mai eficient şi cu mai multă eficacitate.

– Prin dialog cu partenerii săi internaţionali, guvernul României trebuie să ia măsuri pentru a facilita şi reorganiza asistenţa externă în vederea dezvoltării sistemului de învăţământ.

MĂSURI CE SE IMPUN

1) Reorganizarea Consiliului Naţional pentru Finanţarea Învăţământului Preuniversitar de Stat, a Compartimentelor Financiar-Contabile în cadrul fiecărei unităţi de învăţământ cu personalitate juridică, a Comisiilor de Finanţare Locale şi Judeţene din judeţele-pilot. Extinderea acestor structuri şi în celelalte judeţe;

2) Organizarea în toate judeţele ţării a echipelor de coordonare;

3) Pentru continuarea procesului de descentralizare este necesar reactualizarea Strategiei de descentralizare aprobată prin Memorandum în decembrie 2005;

4) Trecerea la aplicarea formulei de finanţare per elev pe toate unităţile de învăţământ preuniversitar (simulare naţională);

5) Formarea personalului de conducere din unităţile şcolare, a personalului din administraţia locală ce este implicat în viaţa şcolii – în contextul descentralizării. Aceste tipuri de intervenţii vor fi eligibile pentru cofinanţare din Fondul Social European, în mod complementar, prin cele două Programe Operaţionale ce vor fi derulate prin POS DRU, respectiv POS DCA, astfel:

- acordarea de asistenţă tehnică şi instruirea personalului din conducerea unităţilor de învăţământ preuniversitar şi a inspectoratelor şcolare judeţene pentru implementarea strategiei de descentralizare şi îmbunătăţirea managementului educaţional vor fi eligibile în cadrul Programului Operaţional Sectorial de Dezvoltare a Resurselor Umane, axa prioritară 1, domeniul major de intervenţie 1;
- acordarea de asistenţă tehnică şi instruirea administraţiilor publice locale şi centrale pentru implementarea strategiei de descentralizare şi realizarea efectivă şi eficientă a atribuţiilor specifice de administrare a sistemului educaţional vor fi eligibile în cadrul Programului Operaţional de Dezvoltare a Capacităţii Administrative. Pentru a asigura un caracter unitar al acestor intervenţii, instruirea grupurilor-ţintă se va baza pe o componentă comună a pachetului de formare utilizat.

La finalul acestor consideraţii, doresc să menţionez recomandările făcute de organismele internaţionale cu privire la politicile educaţionale din ţara noastră: „Sistemul educaţional din România se află la o răscruce.

Reforme importante iniţiate în sector după căderea comunismului – care includ schimbarea curriculum-ului, evaluarea elevilor, formarea profesorilor, finanţarea şi modul de conducere – vor trebui continuate pentru îmbunătăţirea rezultatelor în educaţie. Dar integrarea în Uniunea Europeană (UE) a României va pune noi cerinţe capitalului uman al ţării, creând astfel noi provocări în acest sector. Cererea de mână de lucru calificată va creşte o dată cu creşterea ponderii producţiei cu valoare adăugată ridicată şi a serviciilor în economie. Aceste schimbări vor necesita o forţă de muncă mai competitivă, cu noi competenţe şi calificări. Pentru satisfacerea acestor cerinţe, Guvernul va trebui:

→să mărească eficienţa şi echitatea educaţiei în contextul descentralizării prin introducerea formulei de finanţare pe elev, optimizarea reţelei şcolare şi formarea de manageri în domeniul educaţiei;

→să ridice calitatea educaţiei, în primul rând printr-o mai bună gestionare a resurselor umane;

→să creeze mai multe oportunităţi de recalificare şi educaţie continuă;

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

CAPITOLUL 6 – ROLUL DESCENTRALIZĂRII ÎN PROMOVAREA ŞCOLARIZĂRII EFICIENTE – ANALIZĂ TRANSVERSALĂ ASUPRA SISTEMELOR DE ÎNVĂŢĂMÂNT DIN BANGLADESH, FILIPINE, INDONEZIA, MAREA BRITANIE ŞI ROMÂNIA

Motivaţia raportării la statele exemplificate - Bangladesh, Filipine, Indonezia - rezidă în multiplelel valenţe ale sistemelor educaţionale prezentate, evidenţiate nu numai ca şi consecinţă a unui cadru cultural diferit ci, mai ales, din optica unor repere metodologice cu caracter de noutate. O justificare secundă a alegerii vizează faptul că exemplele propuse nu au mai fost studiate anterior la un nivel suficient de aprofundat şi aprofundabil.

Cel de al patrulea exemplu - Marea Britanie - este redat ca parte integrantă a analizei întrucât, pe lângă „specificul european", poate fi considerat un veridic etalon al eficienţei descentralizării.

6.1. BANGLADESH

Pentru Bangladesh, şcolarizarea primară universală rămâne derutantă, în ciuda progreselor substanţiale. În Indonezia, accesul la învăţământul primar nu a mai fost o problemă prioritară avându-se în vedere perioada aferentă mijlocului anilor 1980 şi s-a deplasat către extinderea şcolarizării până la nivelul gimnazial. Totusi, criza financiară din 1997, completată fiind de evenimentele ulterioare, au creat îngrijorarea că unele dintre câştigurile din educaţie pot fi anulate. În toate cele trei ţări, calitatea scăzută a şcolarizării este recunoscută ca fiind critică şi, pe cale de consecinţă, i s-a acordat prioritate. În toate cele trei ţări este de aşteptat ca descentralizarea să modeleze politicile în sectorul educaţiei în anii următori.

Bangladesh a făcut progrese semnificative în îmbunătăţirea accesului la educaţie, în special la nivelul primar. Înscrierile nete pentru vârstele de şcoală primară, în număr de mai puţin de 50% în 1971, au crescut, atingând

nivelul de 85% în 1999. Cu toate acestea, calitata educaţiei a rămas extrem de scăzută, după cum indică ratele înalte de abandon şcolar la nivel primar şi ratele de eşec în rândul elevilor de gimnaziu la examenele publice de la nivel universitar. Toţi indicatorii indică ineficienţa brută şi slaba gestionare a sistemului de învătământ. În acelaşii timp, cheltuielile publice pentru educaţie începând cu anul 1995 s-au aflat în declin. Cu o rată curentă a înscrierilor relativ ridicată la toate nivelurile de învăţământ, atât sectorul public cât şi cel privat pot creşte semnificativ, însă, dacă nu se alocă resurse, va fi dificilă menţinerea chiar a nivelului actual de acoperire şi de standarde de calitate. Prin urmare, problema principală în ceea ce priveşte descentralizarea în Bangladesh o constituie modul în care poate să se sustragă de la presiunile fiscale şi să mobilizeze resursele sporite pentru a menţine şi a îmbunătăţi gradul de acoperire şi calitatea educaţiei.

A. Structura educaţiei

În Bangladesh, învăţământul primar începe la vârsta de 6 ani, este obligatoriu şi gratuit, şi este format din 5 ani (clasele I-V). Învăţământul secundar constă în 3 ani de educaţie secundară inferioară - gimnaziu (clasele VI-VIII), 2 ani de secundar (clasele IX-X) şi 2 ani de învăţământ superior secundar (clasele XI-XII). Examenele naţionale sunt date la sfârşitul clasei a X-a, Certificatul de Şcoală Secundară (SSC) şi la sfârşitul clasei a XII-a, Certificatul de Şcoală Superioară (HSC). Rezultatele acestor examinări stabilesc eligibilitatea pentru tranziţia la nivelul următor. Studenţii care reuşesc să treacă de examinarea SSC pot opta pentru a urma un colegiu de învăţământ secundar superior sau se pot înscrie la un institut tehnic pentru un învăţământ tehnic. Rezultatele HSC determină admiterea la învăţământul preuniversitar, de la 2 la 4 ani, ce este oferit într-un număr de universităţi publice şi private, colegii, colegii tehnice şi instituţii specializate. Educaţia postuniversitară, în mod normal de 1-2 ani, este prevăzută în universităţi şi colegii şi instituţii selecte.

B. Accesul la educaţia şcolară

Un progres substanţial a fost realizat în completarea înscrierilor de şcoală primară. Acest lucru este considerat a fi în mare parte rezultatul trecerii în 1991 către Legea Educaţiei Primare Obligatorii, prevăzută pentru învăţământul primar obligatoriu universal. Programul Alimente pentru Educaţie, introdus în 1993/1994 a contribuit şi el la un număr mai mare de înscrieri şi retenţie în rândul copiilor ce provin din familii sărace[4]. Înscrierile

[4] Programul, care prevede 15 kg de grâu pe lună pentru familiile sărace care nu au pământ, cu scopul de a-şi trimite copiii la şcoală, a acoperit 17.403 şcoli în 1998, beneficiind de 2,3 milioane de studenţi care au aparţinut a 2,2 milioane de familii.

primare au crescut de la 12,6 milioane în 1991 la 18,4 milioane în 1998. Creşterea s-a datorat în cea mai mare parte creşterii înscrierilor la nivelul şcolilor private, sau în şcoli iniţiate de comunităţi locale sau de organizaţii non-guvernamentale. Acestea din urmă joacă un rol important în oferirea educaţiei primare către populaţia defavorizată. Înscrierile nete au fost de 85% (în 1999), dintre care 48% au fost fete. Accesul la educaţia primară, cu toate acestea, rămâne inegal distribuită între diferitele grupuri socio-economice. Rata netă a înscrierilor pentru copiii din mahalaua din oraşul Danka în vârstă de 6-11 ani alcătuieşte în jur de 60% - un nivel care este chiar mai mic decât rata înscrierilor rurale. Ratele de înscriere sunt, de asemenea, mici în rândul gospodăriilor foarte sărace - doar 40% dintre copiii care trăiesc în aceste condiţii sunt înscrişi în şcoli datorită costului ridicat de a trimite copiii la şcoală. Creşterea pronunţată în rândul înscrierilor şi al ratelor de finalizare la nivelul primar, în anii '90 a crescut posibilitatea înscrierilor la nivelurile superioare şi, astfel, a contribuit la creşterea ratelor de înscriere la nivelurile gimnazial şi învăţământul secundar (clasele a IX-a şi a X-a). Înscrierile au crescut de la 5,1 milioane în 1995 la 6,3 milioane în 1999, înregistrând o creştere de 24 procente. În 1997, 44% din grupa de vârstă cuprinsă între 11 şi 13 ani au fost înscrişi la gimnaziu, în timp ce 27% dintre aceştia au fost înscrişi în învăţământul secundar (Banca Mondială 1999). În 1995, cifrele corespunzătoare au fost de 38 de procente pentru gimnaziu şi 25 de procente pentru învăţământul secundar (ADB 1998a), toate acestea arătând în mod clar îmbunătăţirea accesului la educaţia secundară.

Îmbunătăţirea accesului la învăţământul secundar se datorează faptului că taxele de şcolarizare sunt puternic subvenţionate de către Guvern. Acestea sunt nominale în guvernarea învăţământului secundar, întrucât Guvernul abia suportă costurile totale. Învăţământul secundar privat este şi el subvenţionat, Guvernul plătind 80% din salariile de bază, rente şi îndemnizaţiile medicale ale profesorilor împotriva posturilor sancţionate dintre toate formele private recunoscute în ceea ce priveşte învăţământul secundar. De asemenea, Guvernul prevede subvenţii ocazionale pentru construirea şi menţinerea, dar şi pentru formarea profesorilor în cadrul institutelor de formare profesională. Restul de resurse necesare provine în mare parte din taxele studenţeşti, dar şi din alte surse.

Cu toate acestea, costurile care nu sunt îndreptate către şcoală, cum ar fi

cele pentru uniforme, transport şi. în special, cele pentru pregătirea privată[5] (în plus faţă de taxele de şcolarizare) sunt costuri semnificative faţă de cele de şcolarizare, ceea determină limitarea accesului copiilor ce provin din familiile mai sărace. Un alt motiv al înscrierilor diferenţiate între grupurile socio-economice îl constituie accesul fizic propriu-zis diferit. Şcolile, cele mai multe dintre ele aparţinând sectorului privat, nu au fost înfiinţate pe baza unor repere geografice. În consecinţă, unele regiuni marginale sau mai sărace nu dispun de accesul la orice formă de învăţământ secundar, în timp ce regiunile prospere înregistrează un număr foarte mare de şcoli. Mai mult, într-o ţară unde aproape jumătate din populaţie trăieşte sub pragul sărăciei, costul de oportunitate al educaţiei în ceea ce priveşte pierderile de venit care ar putea proveni din munca copiilor este semnificativ. De asemenea, pentru a îmbunătăţi accesul, Guvernul a intervenit şi prin intermediul unor programe cum ar fi Alimente pentru Educaţie, Proiectul Bursei Educaţiei Primare şi Bursa pentru Studente la nivelul şcolilor secundare situate în afara zonelor urbane.

C. Calitatea educaţiei

Se consideră, de obicei, că studenţii finalizează 5 ani de educaţie primară cu o măiestrie pe care o capătă în doar 3 ani de conţinut. Un studiu ce vizează competenţele de bază în rândul populaţiei rurale sărace prezintă o realitate dureroasă, şi anume că doar o treime din cei care au absolvit ciclul primar au reuşit să stăpânească competenţe de bază în ceea ce priveşte cititul, scrisul şi artimetica orală şi scrisă. În fiecare an, 20% dintre cei mai buni elevi ai clasei a V-a din şcoala primară participă la examinarea de la nivelul primar pentru obţinerea bursei şcolare. Dintre cei care au participat la această examinare în 1995, doar 24% au trecut (cu 33% sau mai multe răspunsuri corecte). Acest lucru implică faptul că doar 5% dintre elevii şcolii primare din clasa a V-a au obţinut un nivel minim recunoscut de competenţe.

Unele dintre cauzele recunoscute ale calităţii scăzute şi deteriorate ale educaţiei primare în Bangladesh sunt numărul redus de ore de studiu (timpul de şcolarizare zilnic este de 120 de minute pentru clasele I şi II şi de 240 de minute pentru clasele III-V) şi raporturile aflate în creştere elev - profesor datorate valului de înscrieri, dar şi a motivaţiei scăzute a profesorilor ca urmare a suprasolicitărilor acestora pentru înfăptuirea activităţilor non-academice.

[5] Pregătirea privată (meditaţiile) este puternic invocată în condiţiile pregătirii studentului pentru examenele publice. Prin urmare, în lipsa unor taxe de şcolarizare, venitul poate deveni un factor determinant semnificativ pentru înscrieri, în special în învăţământul secundar şi în învăţământul superior secundar.

De asemenea, există semne care dovedesc slaba calitate a învăţământului secundar (clasele VI-XII). Ratele de eşec relevate de examinările SSC sunt ridicate[6]. Printre cauzele recunoscute ale calităţii inferioare la nivelul învăţământului secundar se regăsesc proporţiile elev - profesor ridicate datorate numărului mare de înscrieri la nivelul secundar, reglementările guvernamentale restrictive cu privire la reducerea posturilor didactice (pentru o clasă de 60 de elevi este sancţionat un post, iar un al doilea post nu este sancţionat decât în cazul în care mărimea clasei atinge nivelul de 120 de persoane), facilităti fizice inadecvate, recrutarea defectuoasă (recrutarea profesorilor cu experienţă are o relevanţă scăzută pentru predarea în şcoală), prea puţine controale şi, pe deasupra, o motivaţie scăzută în rândul profesorilor.

D. Managementul sectorului educaţional

Există trei niveluri administrative ale autorităţilor pe lângă Guvernul central. Ţara este împărţită în şase diviziuni, fiecare subordonându-se unui Comisar de Diviziune; fiecare divizie este împărţită în districte (totalizând 64) conduse de câte un Comisar Adjunct; şi fiecare district este împărţit în *upazilas* (totalizând 460) fiecare *upazila* fiind condusă de un ofiţer Nirbahi Upazila şi de *thanas* (totalizând 36) în oraşe metropolitane.

Responsabilitatea globală de management al învăţământului primar revine primarului şi Diviziei Educaţiei de Masă (PMED). În timp ce PMED este implicată în formularea politicilor, responsabilitatea pentru punerea în aplicare revine Direcţiei Învăţământului Primar (DPE) şi birourilor aflate în subordinea sa, ajungându-se până la nivelul *upazila*. Responsabilităţile DPE includ recrutarea, susţinerea şi transferul de profesori, pentru organizarea de servicii de formare profesională, distribuirea de manuale gratuite, precum şi supravegherea în şcoli. La nivelul şcolii (atât cele publice cât şi cele private) se află comitetele de management al şcolilor (SMC) constituite în conformitate cu directivele guvernamentale cu funcţii bine definite. SMC este format din 11 membri, reprezentând tutori, profesori, donatori, şi elite locale. Există, de asemenea, asociatii părinte-profesor (PTA), al căror rol este de a construi un mediu favorabil de învăţare în şcoli.

[6] Din păcate, rezultatele SSC pot fi interpretate ca indicatori negativi ai realizărilor din punct de vedere educaţional al elevilor de la nivelul secundar pentru mai multe motive, cum ar fi: (i) cheltuielile subvenţionate îndreptate către Şcolile private în funcţie de performanţele şcolare în examinările SSC, ca urmare a cărora un număr mare de elevi nu iau testul, destul de des, de tema unor rezultate scăzute; (ii) pentru acelaşi motiv ca în cazul (i), profesorii supraveghetori de obicei încurajează şi facilitează copiatul; şi (iii) încredera sporită în activităţile private de predare înaintea examinărilor SSC.

Responsabilitatea pentru construcţia şcolilor, repararea, şi furnizarea de mobilier scolar apartine Departamentului de Servicii (FD) şi Departamentului Local de Inginerie Guvernamentală (LGED). Curriculum-ul Naţional şi Consiliul Manual (NCTB) sunt responsabili pentru dezvoltarea curriculum-ului şi pentru producţia de manuale.

În şcolile secundare, Ministerul Educaţiei (ME) este responsabil pentru formularea de politici, în timp ce Direcţia de Învăţământ Superior şi Secundar (DSHE), în cadrul Ministerului Educaţiei, este responsabilă pentru implementarea aceluiaşi lucru la învăţământul secundar şi la nivelurile superioare. NCTB este responsabil pentru dezvoltarea curriculum-ului, şi pentru publicarea manuale standard. Sase regiuni la baza Ministerului Educatiei Intermediare si Secundare sunt responsabile de efectuarea a două examene publice, SSC şi HSC, pentru acordarea recunoaşterii în şcolile secundare private.

În principiu, o birocraţie înalt centralizată gestionează învătământul secundar public, dar, în practică, scolile se bucură de putină autonomie. Directorii dispun de o libertate operaţională semnificativă în campusul şcolar. Cu toate acestea, profesorii sunt recrutaţi la nivel central şi trimisi în şcoli individuale, iar experienţa acestora de multe ori nu reuşeşte să corespundă necesităţilor şcolii. Directorii nu au autoritatea de a lua măsuri corective; de altfel, nici nu pot ocupa orice post vacant şi trebuie să aştepte ceva timp înainte de a recruta din nou sau până când un membru al personalului existent se va alătura prin transferul de la o altă şcoală.

Scolile secundare private au SMC care atestă că sunt formate în conformitate cu directivele Guvernului şi sunt responsabile pentru mobilizarea resurselor, aprobarea bugetelor, controlul cheltuielilor, şi de numirea şi sancţionarea a personalului. Scolile secundare publice nu au SMC. Directorul este responsabilul exclusiv pentru derularea activitătilor în şcoală şi este supravegheat de către directorul adjunct al judeţului respectiv.

Pe scurt, managementul atât în învăţământul primar cât şi în cel secundar în Bangladesh este puternic centralizat. În cazul şcolilor primare este reprezentat printr-un lanţ al aparatului birocratic ajungând la nivelul *upazila* şi mai departe. La nivel secundar, control de gestiune este efectuat indirect, prin intermediul directivelor, în cazul şcolilor private, şi direct, în cazul din şcolile publice. Deşi SMC au fost formate în toate şcolile primare şi în scolile secundare private, SMC în şcolile primare au prea puţin de-a face; SMC în şcolile secundare private dispune de autoritate, dar se pare că nu este suficient.

E. Finanţarea

Bangladesh este puternic dependentă de sursele externe de finanţare pentru bugetul de dezvoltare. Finanţele externe contribuie cu mai mult de 50 la sută la cheltuielile de dezvoltare în materie de educaţie.

Cheltuielile de dezvoltare în educaţie au crescut de la o medie de 0,27 procente din PIB în perioada 1973-1980 la 1,06 procente din PIB în 1995, considerând cheltuielile totale ca procent din PIB la un vârf de 2,4% în 1995. Cu toate acestea, din acea perioadă cheltuielile pentru educaţie au scăzut la 2,2% în 1998, în principal ca urmare a scăderii cheltuielilor de dezvoltare. Costurile publice reale anuale pentru fiecare student din învăţământul primar au scăzut de la Tk570 în 1993/94 la Tk525 în 1995/96, cu posibile efecte negative asupra calităţii educaţiei.

Salariile cadrelor didactice din şcolile primare publice, împreună cu subvenţiile salariale pentru şcolile primare private au reprezentat 96,7% din totalul cheltuielilor curente pentru învăţământul primar în 1998, cu funcţionarea şi întreţinerea contabilităţii pentru doar 3,3%. Foarte puţin în cazul în care ceva este lăsat pentru cheltuirea în scopul altor resurse pedagogice. Cheltuielile pentru dezvoltarea în învăţământul primar sunt cheltuite în mare parte pentru construcţii, renovarea şi îmbunătăţirea facilităţilor fizice.

La nivel secundar, 79% din cheltuieli merg spre plăţi subventionate pentru profesorii din şcolile secundare private, în timp ce subvenţiile de la bugetul de dezvoltare sunt folosite pentru construcţii.

F. Cazul descentralizării sectorului educaţional

În ciuda investiţiilor considerabile ale resurselor limitate în sectorul educaţiei, calitatea educaţiei în Bangladesh este deteriorată. Un sistem de educaţie descentralizat şi bine-funcţionabil, cu un echilibru adecvat de resurse şi autoritate la nivelul şcolii, care este răspunzător în faţa comunităţilor, ar putea conduce la o mai bună alocare a resurselor şi să contribuie la îmbunătăţirea calităţii educaţiei. Acesta este cel mai puternic argument în favoarea descentralizării educaţiei în Bangladesh.

Mai mult, nevoia de resurse pentru sectorul educaţiei creste rapid datorită ratelor mari de înscriere la toate nivelurile de educaţie. În faţa scăderii ponderii cheltuielilor publice pentru educaţie, precum şi nivelul ridicat de dependenţă fată de donatorul finanţator pentru cheltuielile de dezvoltare, nu există practic nicio altă opţiune decât să se caute un sprijin mai mare în rândul comunităţii. Acest lucru poate fi de aşteptat doar dacă sistemul de educaţie este corect descentralizat şi a fost făcut răspunzător în faţa comunităţii pe care o serveşte.

Eforturile în vederea descentralizării

Înainte de sosirea britanicilor, Bangladesh a avut un sistem de învăţământ puternic descentralizat. Sub conducerea britanică, Wood Education Dispatch din 1854 a acceptat principiul că educaţia de masă a fost o responsabilitate a statului. Departamentele Educaţiei au fost înfiinţate în toate provinciile. Stricta disciplină şcolară a fost aplicată printr-un sistem intensiv de inspecţie, care, de asemenea, a asigurat faptul că Guvernul a fost cel care a hotărât curriculum-ul ce a fost adoptat, şi că normele şi reglementările guvernamentale în vigoare au fost respectate. Procesul de centralizare a început astfel - după obţinerea independenţei în 1947, guvernul noului stat pakistanez, în urma confruntării cu problema integrării naţionale, a decis să îşi mentină pozitia fermă în ceea ce priveşte controlul centralizat în sectorul educaţiei. Controlul statului asupra educaţiei a fost perpetuat după ce Bangladesh a câştigat independenţa în faţa regulei pakistaneze în 1971. Constituţia Bangladesh-ului a adoptat patru principii fundamentale de stat, şi anume: naţionalism, democraţie, socialism şi secularism, în vederea atingerii obiectivelor statale. Controlul asupra sectorului educaţional a fost înăsprit în ţintirea acestor principii, culminând cu naţionalizarea învăţământului primar în 1973.

În 1983, Guvernul a adoptat o politică de descentralizare administrativă. Servicii ale diferiţilor funcţionari din Guvernul central, inclusiv ofiţeri din învăţământ-ul *upazila* au fost puse la dispoziţia *upazila parishad*, un consiliu local, iar supravegherea învăţământului primar a fost transferată către administraţiile locale. *Upazila parishad* a primit, de asemenea, responsabilitatea de recrutare a cadrelor didactice în plus faţă de supravegherea managementului şcolar şi activităţile de dezvoltare. Ulterior, cu toate acestea, autoritatea de recrutare a profesorilor a fost luată ca răspuns la agitaţie de către profesori şi presupusul malpraxis în procesul de recrutare. În 1991, odată cu schimbarea în administraţia centrală, administraţia locală la nivelul *upazila* a fost desfiinţată. Guvernul a adoptat o nouă lege aducând înapoi administraţia publică locală la nivelul *upazila*, dar alegerile *upazila* nu a fost încă deţinute la momentul pregătirii acestui document de lucru.

Expansiunea rapidă a şcolarizării primare urmând adoptarea învăţământului primar obligatoriu în 1991 a fost facilitată de o abordare descentralizată pentru extinderea şcolii. Guvernul a permis comunităţilor de a înfiinţa şcoli pentru a răspunde la creşterea cererii pentru şcolarizarea primară. Prin urmare, numărul de şcoli private a crescut de la 12000 la 26000 între 1991 şi 1998, în timp ce numărul de şcoli publice a ramas neschimbat, la 38000.

Pentru învăţământul secundar, Guvernul controlează şcolile private oferind subvenţii guvernamentale pentru adoptarea curriculum-ului naţional şi a manualelor. Managementul şcoli private, cu toate acestea, rămâne în mare măsură descentralizat. SMC din aceste şcoli au autoritate absolută în angajarea cadrelor didactice, sub rezerva reglementărilor guvernamentale, dar autoritatea lor în a angaja personal este limitată, deoarece astfel de cazuri trebuie să fie menţionate Camerelor Educaţiei Intermediare şi Secundare.

Proiect de Politică a Educaţiei Naţionale, 1998

Descentralizarea este una dintre măsurile care au fost propuse în Politica Proiectului de Educatie Naţională, în 1998 pentru a îmbunătăţi calitatea educaţiei. Propunerile includ descentralizarea completă a managementului învăţământului primar. Prin Politica Proiectului s-a recomandat acordarea autorităţilor suplimentare pentru SMC, formarea de PTA şi implicarea acestora în activităţile şcolare, supravegherea internă a fiecărei şcoli începând cu directorul, şi consolidarea şi descentralizarea supravegherii externe şi monitorizarea, de exemplu, prin limitarea numărului de şcoli ce urmează să fie supravegheate şi monitorizate de către fiecare funcţionar la un nivel realist. Propunerile includ, de asemenea, procesul de descentralizare a învăţământului secundar până la nivelul *upazila*. Politica de Proiect recomandă că SMC ar trebui să fie consolidate prin acordarea acestora unei autorităţi mai mari şi a subliniat nevoia de supraveghere de către societate prin intermediul tutorilor, oamenilor interesaţi de promovarea educaţiei, liderilor, şi a administraţiei locale. Pentru supravegherea academică şi de monitorizare, Comisia a propus crearea de posturi adecvate de inspectori, astfel încât fiecare şcoală să fie inspectată cel puţin o dată pe trimestru.

G. Evaluarea impactului de descentralizare în Bangladesh

Pentru a evalua impactul anumitor aspecte ale descentralizării, s-a realizat un mini-sondaj printre 205 şcoli ce au pariticipat la acest proiect. Aceste şcoli au inclus 92 de şcoli publice primare, 18 şcoli publice secundare şi 95 de şcoli private secundare. Şcolile s-au aflat atât din zonele urbane şi rurale din două regiuni - Dhaka şi Kushtia-Rajbari-Faridpur (KRF). Şcolile individuale au fost selectate în mod aleatoriu dintre cele uşor accesibile, din punctul de vedere al anchetatorilor (şcolile rămase pe dinafară nu au fost neapărat situate în regiuni îndepărtate). Sondajul a durat peste 2 luni, din august până în septembrie 1999.

Directorii acestor şcoli (cu excepţia unei şcoli publice, din cauza lipsei sale de disponibilitate) au fost intervievaţi în vederea obţinerii informaţiilor

referitoare la diferite aspecte ale şcolilor folosindu-se chestionare structurate. Opiniile lor personale privind o serie de probleme au fost, de asemenea, înregistrate. Deşi au existat planuri de intervievare a preşedintelui, şi a cinci membri care nu făceau parte din cadrul profesoral din SMC al fiecărei şcoli, din cauza lipsei de disponibilitate a persoanelor în cauză, nu a fost posibil să se efectueze toate interviurile. Aproximativ cinci profesori şi cinci tutori ai unor elevi din fiecare şcoală au fost, de asemenea, intervievaţi. În cele din urmă, a fost efectuat pentru aproximativ 30 de elevi de clasa a V-a din şcolile primare şi de clasa a VIII-a din şcolile secundare un test-standard de 30 de minute pentru a stabili rezultate academice.

Aspectul descentralizării educaţiei, despre care există cele mai multe informaţii şi cea mai vastă experienţă în Bangladesh, este bazat pe managementul şcolar (SBM). SBM a fost practicat pentru o perioadă îndelungată de timp în şcolile secundare private, care dispuneau de SMC. SMC, de asemenea, au fost instituite în toate şcolile primare pentru a spori participarea comunităţii în gestionarea şi finanţarea educaţiei.

Studiul realizat în Bangladesh a analizat rezultatele şi informaţiile colectate de la discuţiile câtorva focus-grupuri la care au participat persoanele în cauză, pentru a evalua impactul SMC în conturarea rezultatelor educaţiei şi factorii determinanţi ai acestora, întâlniri care au avut loc atât în interiorul cât şi în afara regiunii Dhaka. Studiul are la bază analize încrucişate, care, desigur, nu permit controlul mai multor factori care ar putea afecta variabilele îngrijorătoare.

Descoperirile sondajului: Rezultatele medii şcolare

a. Şcolile primare

Calitatea scăzută de şcolarizare primară se reflectă în rezultatele testelor obţinute de studenţii incluşi în eşantion. Scorul general pentru cele trei subiecte este în medie de 29%, şi este mai mic decât valoarea-standard de trecere, de 33%. Scorurile obţinute pentru limba engleză sunt cele mai scăzute, de 11%. Există o diferenţă mică a scorului global între cele două regiuni, dar diferenţele rural - urban sunt substanţiale, în special în regiunea Dhaka, unde punctajul mediu al şcolilor urbane este de 7%, comparativ cu 50% în şcolile din mediul rural. În schimb, în regiunea KRF diferenţa a fost nesemnificativă – 29% în zonele rurale, comparativ cu 28% în zonele urbane.

b. Şcolile secundare

Elevii din şcolile publice au avut rezultate relativ mai bune (40%) faţă de elevii din şcolile private (31%). Atât şcolile publice, cât şi cele private au obţinut rezultate superioare în regiunea KRF faţă de regiunea Dhaka. În

regiunea Dhaka, şcolile private secundare rurale, în general, s-au descurcat mai bine decât cele din mediul urban, deşi câteva şcoli urbane au atins rezultate destul de bune. În regiunea KRF, pe de altă parte, nu există nicio diferenţă între şcolile urbane şi rurale, ambele obţinând o medie de 35%.

Corelarea rezultatelor medii ale exaemnelor obţinute în şcoală

Studiul realizat a solicitat răspunsuri pe o gamă largă de variabile care sunt de obicei asociate cu rezultatele şcolare şi sunt adesea interpretate ca fiind cauza rezultatelor obţinute în şcoală. Acestea pot fi grupate în patru mari categorii:

1) calitatea serviciilor educaţionale oferite de şcoală, care este o funcţie de input-uri fizice, cum ar fi disponibilitatea unor săli de clasă bine mobilate şi spaţioase; bibliotecă şi accesul în laborator; disponibilitatea unor profesori bine calificaţi, bine pregătiţi şi foarte motivaţi ce îşi îndeplinesc îndatoririle lor în mod planificat şi organizat; un curriculum ştiinţific şi relevant; şi resursele adecvate ajutătore pentru activitatăţile de predare şi învăţare;

2) implicarea studenţilor în educaţie printr-o participare constantă la ore, participare efectivă la diferite activităţi şcolare şi studiu individual;

3) mediul de acasă precum şi rolul părinţilor şi al altor tutori;

4) managementul şcolii.

Rezultatele sunt ilustrate în paragrafele următoare:

a. Şcolile primare

A. Şcolile primare rurale au fost mai bine adăpostite, de exemplu, au fost plasate în clădiri, în comparaţie cu omoloagele lor din mediul urban. Doar 14% din şcolile primare urbane au fost în clădiri, comparativ cu 87% din şcolile primare rurale. În oraşul Dhaka niciuna din şcolile chestionate nu a fost cazată în clădiri. Majoritatea şcolilor rurale, cu toate acestea, nu au avut condiţii adecvate pentru toţi studenţii înscrişi şi săli de clasă lor au fost sărac amenajate. Facilităţi, cum ar fi conexiuni de energie electrică şi biblioteci s-au dovedit a fi mai bune în şcolile din mediul urban decât în şcolile rurale.

B. Atât şcolile rurale, cât şi cele urbane au raportat un deficit de profesori cu o situaţie mai gravă decât în unele zone urbane. Cu toate acestea, profesorii din învăţământul primar în zonele urbane, în medie, au calificări mai mari decât cei din şcolile din mediul rural, chiar dacă proporţia de profesori cu pregătire profesorală formală este mai mare în zonele rurale decât în zonele urbane.

C. Participarea elevilor de şcoală primară în clasele din care făceau parte, în ziua anchetei, a variat între 60% şi 74% în cele mai multe dintre şcoli. Şcolile urbane, în special cele care aparţineau orasului Dhaka, au avut

cele mai mici frecventări.

D. Dintre directorii şcolilor primare rurale, 82% au considerat că profesorii lor nu aveau aptitudini, motivaţii, şi cunoştinţele adecvate pentru materiile lor predare. Pe de altă parte, directorii tuturor şcolilor primare urbane au raportat aceleaşi rezultate.

E. În majoritatea şcolilor primare rurale HSC este în rândul directorilor este cel mai înalt grad academic obţinut de aceştia, şi foarte puţini au avut parte de formare în domeniul educaţiei pe lângă training-ul de formare primară.

F. Toate şcolile primare rurale au constituit SMC în mod corespunzător şi regulat, în timp ce doar aproximativ patru cincimi din şcolile primare urbane intervievate au realizat acest lucru. Directorii din şcolile rurale au avut mai multe răspunsuri pozitive la rolul SMC în ceea ce priveşte asigurarea frecventării în mod regulat şi în timp util de către profesori, punerea în aplicare a activităţilor de co-curriculare, precum şi monitorizarea reparării infrastructurii şcolare şi a mobilierului etc. SMC în şcoli urbane nu par să fi adus contribuţii semnificative pentru toate.

G. Majoritatea şcolilor din mediul rural primar, 56 din 60, au avut PTA în comparaţie cu doar 16 din 36 de şcoli urbane primare. Dar majoritatea PTA au fost inactive şi puţini directori au afirmat că performanţa PTA a fost satisfăcătoare.

b. Şcolile secundare

A. Toate şcolile publice secundare au fost adăpostite în mod corespunzător în timp ce foarte multe avantaje au fost observate printre şcolile secundare private. Cele mai multe şcoli secundare au simţit lipsa condiţiilor şi a mobilierului adecvat pentru toţi studenţii înscrişi, dar şcolile publice s-au poziţionat mai bine din acest punct de vedere în comparaţie cu şcolile private, şcolile situate în zonele urbane s-au bucurat de condiţii mai bune decât cele din zonele rurale. Majoritatea şcolilor au avut materiale didactice standard-adecvate.

B. Şcolile secundare publice au avut parte de personal didactic mai bine pregătit. În sectorul privat, şcolile urbane au avut personal didactic mai bun în comparaţie cu cele din zonele rurale. În timp ce 86% dintre profesorii şcolilor secundare publice au primit o anumită formă de pregătire profesională în domeniul educaţiei, procentul de profesori din şcolile private care au beneficiat de astfel de training a fost de 59% pentru şcolile din mediul rural şi 72% pentru şcolile din mediul urban.

C. Participarea elevilor a fost în general slabă. Aproape jumătate din scolile secundare private pentru băieţi au avut mai puţin de 60% prezenţă în

ziua în care s-a desfăşurat ancheta. În şcolile publice, procentajul celor prezenţi care au participat a fost puţin mai bun, variind între 60 şi 74 la sută.

D. Majoritatea directorilor au avut o părere destul de proastă despre cunoştinţele colegilor cu privire la materiile pe care care aceştia le predau, precum şi faţă de aptitudinile şi motivaţia lor. Directorii a numai patru şcoli secundare publice şi a 20 de şcoli secundare private au considerat programa scolilor lor ca fiind corespunzătoare.

E. Directorii din şcolile publice, în medie, au fost relativ mai bine pregătiţi decât cei din şcolile private. Directorii şcolilor private din mediile urbane, cu toate acestea, au fost mai bine pregătiţi, unii dintre ei având chiar grade de cercetare. O imagine similară apare în ceea ce priveşte nivelul de formare primit de directori.

F. Cei mai mulţi directori de şcoli secundare publice simţit că au fost în mod corespunzător împuterniciţi de către reglementările guvernamentale cu privire la înscrierea elevilor, selecţia cadrelor didactice pentru formare, disciplinarea profesorilor şi a studenţilor, stabilirea activităţilor curriculare, precum şi pregătirea şi punerea în aplicare a programelor academice. În cazul şcolilor private, percepţiile directorilor în ceea ce priveşte ceea ce ei ar putea şi nu putea face cu privire la reglementările guvernamentale, au variat considerabil. Cu toate acestea, majoritatea directorilor de şcoli s-au simţit acut constrânşi (cu atât mai mult în şcolile rurale) în exercitarea autorităţii care acestea le considerau aveau.

G. Cele mai multe dintre şcolile secundare private au avut SMC. SMC în afara regiunii Dhaka erau constituite în mod adecvat, fiecare având un preşedinte şi un vicepreşedinte, lucru care nu era valabil în regiunea Dhaka. Implicarea SMC în afarea zonei Dhaka părea a fi mai activă. Toate SMC şi-au efectuat sarcinile destul de bine, pe baza feedback-ului oferit de directori, în termeni de recrutare şi administrare a profesorilor.

H. Doar o şcoală a Guvernului a raportat un PTA; marea majoritate a şcolilor private nu au avut un PTA. Foarte puţine PTA erau active.

Rezultatele medii şcolare referitoare la descentralizare

Într-un exerciţiu de genul acesta, este imposibil să se tragă concluzii despre relaţiile existente între gradul de descentralizare şi rezultatele de şcolarizare. În urma studiului, s-a constatat că şcolile publice secundare de testare au avut rezultate mai mari obţinute în urma testelor decât şcolile secundare private. Acest lucru nu se confirmă în mod necesar în niciun fel de relaţie cu gradul de autonomie a şcolilor. Deoarece şcolile secundare publice, care sunt situate mai ales în zonele urbane, au infrastructură bună şi alte facilităţi în sălile de clasă, precum şi profesori mai bine calificaţi şi

instruiţi, nu este surprinzător faptul că rezultatele studenţilor sunt mai bune. Mai important, şcolile publice pot, pentru o varietate de motive, atrage studenţi mai buni. De asemenea, trebuie remarcat faptul că şcolile publice secundare, ce se supun unei înalte birocraţii centralizate, în realitate, se bucură de autonomie considerabilă din cauza lipsei de resurse umane în DSHE.

Ceea ce a făcut ancheta a fost să furnizeze informaţii utile în sistemul actual de gestionare a şcolilor şi mai ales rolul SMC care pot să ofere anumite semne cu privire la rolul potenţial că descentralizarea în continuare a sectorului educaţional poate conduce la îmbunătăţirea calităţii de şcolarizare în Bangladesh.

Şcolile secundare private, deşi gestionate de comunitate prin participarea lor la SMC care exercită în mod considerabil puterea şi autoritatea de care dispun, par să nu fi reuşit să profite pe deplin de avantajele de descentralizare pentru o varietate de motive (mai jos). Descoperirile sunt furnizate de interviurile preşedinţilor şi a membrilor din afara corpului profesoral al SMC din şcolile incluse în studiu.

Calitatea de membru şi conducător al SMC este în general slabă, în special în rândul şcolilor primare urbane din regiunea Dhaka. Gradul de conştientizare cu privire la sarcinile, responsabilităţile şi angajamentul lor este slab. Destul de des, aceştia se amestecă în treburile interne ale şcolilor, ceea ce face directorii să fie ineficienţi în îndeplinirea îndatoririlor lor, care nu numai că afectează negativ rezultatele de şcolarizare, dar, de asemenea, influenţează negativ mediul academic general al şcolilor. În şcolile în care SMC sunt constituite în mod corespunzător, rămân active, şi extind sprijinul necesar către director, rezultatele de şcolarizare sunt în general satisfăcătoare. În şcolile secundare private în afara oraşului Dhaka, SMC sunt constituite în mod corespunzător, funcţionează relativ mai bine şi, precum indică rezultatele testelor, produc rezultate mai bune decât şcolile din Dhaka City.

În cazul şcolilor primare, SMC au rol mic, deoarece birocraţia educaţiei, prin intermediul reţelei administrative elaborate, deţine controlul ferm asupra tuturor şcolilor primare publice. Ca rezultat, SMC nu au reuşit să atragă participarea comunităţii potrivite.

H. Implicaţiile

În ciuda calificărilor menţionate mai sus, Masum (2000) concluzionează că există o nevoie de a asigura o mai mare autonomie şcolilor publice. Pentru şcolile primare publice, controlul existent de birocraţie în învăţământ ar trebui să fie lejer. Profesorilor din şcoli ar trebui

să li se permită să fie văzuţi ca profesori, mai degrabă decât ca oficiali nesemnificativi ai guvernului într-o ierarhie birocratică strictă cum este în prezent, asemenea profesorilor din şcolile secundare publice. În cazul şcolilor secundare publice, directorii ar trebui să acorde posibilitatea da a ocupa posturi didactice vacante profesorilor calificaţi în mod corespunzător în urma expertizei necesare, probabil dintr-o listă de profesori deja selectaţi de DSHE, şi să stabilească taxele de şcolarizare pe baza veniturilor gardienilor. În cazul şcolilor secundare private, SMC trebuie să fie constituite şi rolurile lor bine definite astfel încât acestea să servească, în esenţă, ca sprijinind instituţiile, cu autoritate executivă completă pentru rularea şcolilor învestite cu directorul. Guvernul ar trebui să stabilească în continuare un liceu public în fiecare *upazila* pentru a servi drept model pentru şcolile secundare private.

6.2. INDONEZIA

Până la declanşarea crizei financiare asiatice, Indonezia a fost vazută ca o ţară model, care pe lângă creşterea economică rapidă, a înregistrat şi importante realizări în sectorul educaţiei. Numărul copiilor înscrişi în şcoala primară a crescut de la 62 procente în 1973 la 101 procente în 1983; înscrierile în şcoala gimnazială şi liceu au atins 35 şi, respectiv, 17 procente. Îmbunătăţirea raportului dintre sexe (feminin / masculin) la toate nivelurile de educaţie este, de asemenea, un alt indicator adesea citat ca o dovadă a realizărilor Indoneziei. Până la mijlocul anilor 1990, raportul între sexe pentru înscrierea în şcoala primară a crescut la 93 %, în timp ce raportul între sexe la nivel secundar superior a ajuns la 88 %, comparativ cu 50%, cât era la mijlocul anilor 1970. Păstrarea acestor câştiguri a fost, prin urmare, o prioritate pentru Guvernul indonezian, de când a izbucnit criza financiară.

A. Structura educaţiei

Şcolarizarea oficială începe la vârsta de 7 ani, cu 6 ani de şcoală primară, 3 ani de şcoală gimnazială (secundară junior), şi 3 ani de şcolarizare liceală (secundară superior). Invăţământul universtiar (terţiar) constă într-un diplomă de curs sau o diplomă de licenţă si durează între 1 şi 4 ani. La nivel liceal, elevii pot urmări un curs de formare profesională sau un curs general. La toate nivelurile există şcoli religioase (islamice). Elevii din şcolile religioase urmează, în mare parte aceeaşi programă ca şi şcolile laice, dar şcolile religioase pun un accent mai mare pe studiile religioase (până la 40% din curriculum). La sfârşitul nivelurilor primar şi secundar

junior, elevii dau un examen naţional (denumit Ebtanas) care determină dacă pot trece la nivelul următor - secundar junior şi, respectiv, secundar senior. Admiterea la universitate se face pe baza unor examene de admitere.

În plus, Indonezia are un sistem şcolar informal bine dezvolatat, constând dintr-un program de alfabetizare a adulţilor, un program *out-of-school* care echivalează educatia primară şi, mai recent, un program *out-of-school* pentru nivelul secundar junior, un program de învăţământ la distanţă pentru nivelul secundar junior şi o universitate deschisă .

B. Accesul la educaţie

Angajamentul Guvernului indonezian cu privire la educaţie datează din 1950, când a fost promulgată prima lege privind educaţia, care obliga Guvernul să asigure 6 ani de educaţie primară. Aceeaşi lege obligă Guvernul să finanţeze educaţia obligatorie, dar şi să ajute finanţarea educaţiei private. Prin urmare, cele mai multe şcoli private din Indonezia primesc unele subvenţii publice. Cu toate acestea, extinderea şcolarizării primare nu a accelerat până în 1973 când veniturile din petrol au fost au fost folosite pentru a construi mii de şcoli primare, printr-un ordin prezidenţial. Tot în 1973, taxele pentru şcoala primară au fost desfiinţate. Cu infrastructura deja existentă şi un program special pentru a instrui un număr mare de cadre didactice, învăţământul primar a fost definitivat până la sfârsitul anului 1983. Anul 1989 a marcat un alt punct de reper, odată cu votarea Legii fundamentale a învăţământului care a extins şcolarizarea primară de la 6 la 9 ani. Taxele de şcolarizare pentru nivelul secundar au fost desfiinţate în 1994, iar Guvernul a depus eforturi pentru ca, până în 2010, şcolarizarea obligatorie să ajungă la 9 ani.

Până la mijlocul anilor 1990, Indonezia avea aproximativ 30 milioane elevi în şcoala primară, 8,4 milioane elevi în şcoala gimnazială, 4,7 milioane elevi în şcoala liceală şi 2,6 milioane de studenţi. Dimensiunea mare a acestor înscrieri subliniază amploarea realizărilor, precum şi sarcina cu care se confruntă Indonezia - 82,4% din înscrierile la nivelul primar sunt în şcolile publice, în timp ce cifrele corespunzătoare nivelului gimnazial, liceal şi universitar sunt 59,9%, 45,4% şi, respectiv, 42,7%. Aşadar, Indonezia, spre deosebire de alte ţări în curs de dezvoltare, are un sistem bine dezvoltat de şcoli private, iar creşterea numărului de elevi înscrişi în şcoală a avut loc cu participarea sectorului privat, în special la nivelurile superioare ale învăţământului. Într-adevăr, aşa cum reiese din cercetările întreprinse, comparativ cu ratele de înscriere în sistemul privat, exprimate ca procent din ratele de înscriere totale prezise de experienţa tuturor ţărilor în curs de dezvoltare, Indonezia are o pondere mai mare a sistemului privat, la toate cele trei niveluri de şcolarizare.

Şcolile religioase constituie o proporţie semnificativă din totalul de înscriere – cu o medie de aproximativ 12%, cu cea mai mare concentrare la nivel gimanzial: 17%. Majoritatea şcolilor religioase sunt private.

În ciuda facilităţilor în ceea ce priveşte accesul la nivelul primar, ratele de înscriere la nivelul secundar (gimnazial şi liceal) rămân mici. În timp ce Indonezia are rate ale înscrierii în şcoala primară mult deasupra predicţiilor bazate pe experienţa tărilor în curs de dezvoltare, înscrierile la nivelul secundar şi tertiar sunt mult sub aceste predicţii. Strategia Guvernului de a se concentra pe învăţământul primar, pare să fi compromis accesul la învăţământul secundar pentru segmente mari de populaţie, şi anume cei săraci şi în special cei din zonele rurale.

Rata netă de înscriere la nivelul gimnazial, în zona rurală de 42,7% (1995, pentru feminin şi masculin) reprezintă aproximativ două treimi din rata înscrierilor în zona urbană, în timp ce rata înscrierilor liceale din zona rurală - de 20,9% este mai putin de jumătate din cea a zonei urbane. Faptul că şcolarizarea secundară este inaccesibilă pentru majoritatea săracilor este, de asemenea, evidenţiată de cifrele veniturilor şi cheltuielilor privind ratele de înscriere: datele din 1999 indică o rată netă a înscrierilor în învăţământul gimnazial pentru cele mai mici cheltuieli de 43%, comparativ cu 77% pentru cele mai bogate *quintile*. Diferenţa este chiar mai mare la nivel liceal, cu cea mai săracă *quintile* arătând o rată de înscriere de 17%, comparativ cu 63% pentru cea mai bogată *quintile* (Triaswati, 2000). Prin urmare, creşterea înscrierilor gimnaziale şi atingerea celor 9 ani de şcolarizare obligatorie reprezintă o provocare majoră.

C. Calitatea învăţământului

Calitatea învăţământului în Indonezia este în medie, scăzută. Măsuri directe bazate pe scorurile Ebtanas nu sunt disponibile la nivel primar, dar la nivel secundar, rezultatele examenlor naţionale arată că, calitatea şcolilor secundare, la nivel naţional, este slabă. Pe o scară de la 0 (minim) la 10 (maxim), două treimi din elevii învăţământului gimnazial au înregistrat un scor de 5,5 sau mai puţin; la nivel liceal aproape 80% elevi au un scor de 5,5 sau mai puţin (Triaswati, 2000).

Ceea ce îngrijorează cel mai mult este calitatea scăzută a educaţiei primare. Banca Mondială (1998) citează dovezi că elevilor care părăsesc sistemul de învăţământ primar le lipsesc, în general, competenţe de aritmetică, citire, şi abilităţile de raţionalizare. Printre factorii care au contribuit la calitatea scăzută, studiul identifică calitatea joasă a factorilor de input; aceştia includ stimulente sărace pentru profesori de a preda bine, din cauza sistemului de plată al profesorilor, slab incitativ, timpul redus de

învăţare, profesori slab pregătiţi şi manuale şi materiale de slabă calitate.

Faptul că finanţarea insuficientă a afectat calitatea şcolilor publice este, de asemenea, susţinută de concluziile unui studiu al Băncii Asiatice de Dezvoltare (1998) privind finanţarea educaţiei în Indonezia. Conform acestui studiu, şcolile primare funcţionează pe bugete stricte, pe cap de student - în timp ce Guvernul asigură clădirile, profesorii şi cărţile, nu există resurse de la bugetele recurente care să sprijine procesul de predare.

Calitatea medie a şcolilor private, cu excepţia câtorva şcoli private foarte bune este, de asemenea, considerată a fi săracă. Şcolile private sunt gestionate mai eficient, şi, prin urmare costă mai puţin, dar şcolile private angajează, de asemenea, profesori cu o educaţie de calitate inferioară (Banca Mondială 1998); nivelul mediu de educaţie al profesorilor şi directorilor şcolilor private este mai mic, iar manualele sunt mai puţin disponibile, decât în şcolile publice. Scorurile Ebtanas par să susţină acest lucru - la fiecare nivel de învăţământ secundar (gimnaziu, liceu) scorul mediu Ebtanas al şcolilor publice este mai mare decât cel al şcolilor private (Triaswati, 2000).

D. Managementul şi bugetarea

Managementul

Sistemul educaţional indonezian este dezvoltat şi complex. Sectorul intră sub jurisdicţia mai multor ministere şi are o structură organizatorică care a fost identificată ca fiind unul dintre factorii care afectează furnizarea eficientă de servicii de învăţământ din Indonezia:

Există mai multe dimensiuni ale constrângerii instituţionale printre care : complexitatea organizaţională la nivel primar, managementul excesiv centralizat la nivel gimanzial, un proces de bugetare rigid şi fragmentat la ambele niveluri, precum şi gestionarea ineficientă la nivelul şcolii (Banca Mondială, 1998).

Complexitatea organizaţională a învăţământului primar se referă la faptul că educaţia primară intră sub jurisdicţia a două ministere, Ministerul Educaţiei Naţionale (MONE) (fostul Minister al Educaţie şi Culturii) şi Ministerul de Interne (MOHA). În timp, Ministerul Educaţiei Naţionale este responsabil pentru conţinutul învăţământului, Ministerul de Interne este responsabil pentru resurse umane, materiale, şi alte resurse, inclusiv de predare, de recrutare şi plasare, clădirile şcolare şi toate aspectele fizice ale şcolii. Această separare a funcţiilor între Ministerul Educaţiei Naţionale şi Ministerul de Interne a cauzat ambiguitatea rolurilor manageriale şi a responsabilităţilor, ceea ce a dus la neglijarea calităţii învăţământului de bază. Un exemplu al modului în care acest lucru a afectat calitatea, este faptul că dezvoltarea carierei profesorilor din învăţământul primar este

limitată, întrucât această promovare de la şcoala primară la cea gimanzială implică transferul controlului de personal de la un minister la altul.

Administrarea educaţiei gimnaziale, pe de altă parte, se află sub egida unui singur minister - Ministerul Educaţiei Naţionale, dar este supra-centralizată. Implementarea este pusă în aplicare la nivel provincial şi de district, în timp ce bugetul şi planificarea investiţiilor sunt efectuate la nivel central de Ministerul Educaţiei Naţionale. Şcolile religioase se află, pe de altă parte, sub jurisdicţia Ministerului Afacerilor Religioase.

La nivelul şcolii, directorilor de şcoli publice li se oferă autonomie în funcţionarea şcolii sau în alocarea resurselor, fapt ce a afectat, probabil, calitatea şcolii.

Bugetarea

Procesul de bugetare a atras critici ca fiind fragmentat şi rigid. Dezvoltarea şi bugetul curent sunt întocmite independent una de alta prin seturi diferite de agenţii. În timp ce Ministerul de Finanţe, Ministerul Educaţiei Naţionale şi Ministerul de Interne pregătesc bugetul curent, Bappenas (Consiliul Naţional de Dezvoltare Planificare), Ministerul Educaţiei Naţionale şi Ministerul de Interne pregătesc bugetul pentru dezvoltare.

Pregătirea bugetului pentru fiecare an fiscal functionează pe sistemul „de jos în sus", care porneşte de la nivelul şcolii, trece prin guvernele locale, şi ajunge în final la guvernul central. După ce bugetul naţional este aprobat, acesta este urmat de o ajustare „de sus în sus", care de obicei constă în reduceri ale bugetelor estimate. Există reguli rigide ce guvernează alocarea şi utilizarea fondurilor din buget. Toate şcolile publice primesc finanţare de la centru sub formă de bugete strict destinate unui anumit scop şi nu le este permis să realoce fondurile alocate pentru un anume scop unui alt scop fără permisiune de la guvernul central.

E. Finanţarea

Desi finanţele alocate educaţiei, ca procent din PIB, sunt mult sub procentul prezis de experienţa ţărilor în curs de dezvoltare, cifrele minimizează nivelul de finanţare a întregului sector educaţional.

Conform studiului Băncii Asiatice de Dezvoltare (1998) privind finanţarea educaţiei, guvernul răspunde pentru doar 66% din totalul cheltuielilor în sistemul învăţământului, restul provenind de la familii şi surse suplimentare neguvernamentale. Guvernul oferă cea mai mare parte a fondurilor la nivelul primar, dar cota sa scade progresiv la niveluri superioare de educaţie. Fonduri guvernamentale substanţiale merg, însă şi la şcoli private, în special la nivel primar - acestea sunt, în special sub formă

de profesori plătiţi de Guvern.

Aproape toate şcolile, publice sau private, primesc contribuţii din partea părinţilor, prin asociaţiile părinte-profesor (PTA - *parent-teacher associations*). Unele dintre taxe sunt taxe de intrare, unele sunt taxe lunare, iar altele sunt pentru fonduri speciale cu scopuri specifice. Contribuţiile familiilor constituie o parte minoră din finanţarea totală pentru cele mai multe şcoli, dar constituie o mare parte din cheltuielile nesalariale. Toate şcolile, publice şi private, aflate sub egida Ministerului Educaţiei Naţionale, au Badan Pembantu Penyelenggaraan Pendidikan (abreviat BP3), ca o formă de asociaţie părinte-profesor, în temeiul unei hotărâri a Guvernului din 1993. Membrii sunt părinţii, directorul şcolii, profesorii şi alţi membri ai comunităţii. Unul din rolurile sale este de a strânge fonduri, de obicei prin donaţii de la părinţi, pe baza venitului lor. În timp ce rolul asociaţiilor părinte-profesor în şcolile publice este de obicei limitat la strângerea de fonduri, rolul acestora în şcolile private variază de la roluri foarte limitate la cele foarte însemnate, care includ stabilirea taxei de şcolarizare, precum şi angajarea şi concedierea profesorilor şi a directorilor. Donaţiile familiilor au devenit o importantă sursă de venit în special pentru şcolile publice, la nivel de gimnaziu, în special după ce taxele de şcolarizare au fost desfiinţate în 1994.

După cum s-a menţionat, şcolile private joacă un rol important în materie de educaţie în Indonezia, în special la nivelul secundar şi terţiar. În mod tradiţional, acestea ocupă un loc important în asigurarea de locuri pentru studenţii care nu pot intra în şcolile publice şi pentru cei foarte săraci care nu îşi pot permite şcolile publice.

În urma crizei financiare, finanţarea publică a educaţiei este sub presiunea de a fi tăiată chiar şi mai mult. Chiar înainte de criza financiară, Guvernul a fost sub presiunea de a găsi modalităţi de finanţare a unui sistem de învăţământ care se extindea rapid, alimentat printr-o creştere a populaţiei cu vârstă de şcoală. Având în vedere lipsa de eficienţă care a fost asociată, în general, cu centralizarea administraţiei învăţământului în Indonezia, cazul de descentralizare a educaţiei este considerat de mulţi a fi cea mai bună opţiune.

F. Şcoala bazată pe management (SBM) şi noile legi ale descentralizării

Descentralizarea este pe lista de recomandări făcute de Banca Mondială (1998) pentru a determina o alocare mai eficientă a resurselor, care este necesară pentru a aduce îmbunătăţiri în calitatea învăţământului şi pentru a face faţă presiunilor financiare. Ca urmare a acestor recomandări, Guvernul a format un grup operativ pentru a proiecta o strategie de descentralizare a educaţiei de bază, cu accent pe şcoala bazată pe management. Planul

defineste, pe o perioadă de 10 ani, strategia de delegare a autorităţii către şcoală şi alte niveluri de administrare, pe probleme variind de la personal, finanţe, curriculum, echipamente de şcoală şi infrastructură, până la participarea părinţilor şi a comunităţii în managementul şcolar. Caracteristicile-cheie ale planului de SBM includ utilizarea unor subvenţii bloc, selecţia şi plasarea de profesori din învăţământul primar la nivel local, precum şi selecţia şi plasarea de profesori din învăţământul secundar la nivel provincial. Având în vedere rolul accentuat pe care îl joacă directorul în managementul şcolii, planul preciza, de asemenea, training-ul directorilor ca un obiectiv care să fie atins pe termen scurt şi mediu.

Cu toate acestea, planul de SBM a fost depăşit de evenimente care au loc la nivel naţional cu votarea a două legi de descentralizare (Legea nr. 22/1999 şi Legea nr. 25/1999). Caracteristicile acestor legi de descentralizare, care sunt de aşteptat să influenţeze educaţia sunt: (i) punerea în aplicare a politicilor educaţionale vor fi transmise la district; (ii) finanţările pentru sectorul de învăţământ vor fi transferate de la guvernul central către guvernele locale, pe măsură ce regiunile vor primi mai multe venituri pe baza unor sub-acorduri de partajare a veniturilor, stabilite între guvernul central şi cele regionale. Rolul guvernului central în educaţie va fi redus la stabilirea politicilor la nivel naţional, precum oferirea de îndrumări referitoare la standardele minime de educaţie.

La momentul elaborării acestui document de lucru (decembrie 2000), se previziona că aceste legi vor fi puse în aplicare în ianuarie 2001, dar detaliile despre cum ar fi pusă în aplicare descentralizarea şi, în special modul în care aceasta ar afecta sectorul educaţiei, încă nu erau stabilite.

În timp ce incertitudinea domina modul în care descentralizarea se va materializa în cele din urmă, miscarea pentru a descentraliza cel puţin unele aspecte ale educaţiei pare să fie, în mod clar, în curs de desfăşurare. De exemplu, o iniţiativă de a descentraliza administrarea şcolilor gimanziale a avut deja loc în 1996, atunci când Ministerul Educaţiei Naţionale a mutat pregătirea şi punerea în aplicare a mai multor programe de învăţământ gimnazial către birourile de la nivel provincial. În urma crizei financiare, Guvernul indonezian a canalizat, de asemenea, fonduri către şcoli prin intermediul unor subvenţii bloc, prin care şcolile şi comunităţile în cauză obtineau flexibilitatea de a oferi fonduri pentru copiii nevoiaşi şi merituoşi.

G. Şcolile private şi descentralizarea

La momentul când acest proiect a fost iniţiat, interesul descentralizării în Indonezia a coincis cu recomandările grupului operativ ale SBM. Având în vedere lipsa generală de informaţii despre modul în care şcolile percep

SBM, era timpul să se caute informaţii cu privire la autonomia existentă în şcoli şi modul în care acestea (profesori şi directori) văd factorii care afectează calitatea şcolii. Având în vedere obiectivul mai larg al acestui studiu de a evalua efectele descentralizării, se caută informaţii care pot determina dacă o mai mare autonomie (sub SBM) va modifica performanţele şcolare. Prin urmare, acest studiu a avut ca punct de plecare logic o comparaţie între şcolile publice şi private, deoarece conducerea şcolilor private are multe din caracteristicile SBM.

Şcolile private diferă fundamental de şcolile publice prin modul în care acestea sunt finanţate şi gestionate. Şcolile private sunt, de obicei, deţinute şi conduse de fundaţii (*yayasan*). Pe lângă subvenţia guvernamentală, principalele lor surse de venit sunt taxele de şcolarizare şi donaţii. Se crede că acestea funcţionează mai eficient, în parte datorită puterii de decizie mai mare acordată directorilor în ceea ce priveşte managementul şcolar, iar în unele şcoli private datorită rolului mai important al asociaţiilor părinti-profesori.

Acest proiect a efectuat un mini-sondaj pe 60 de şcoli gimnaziale din Jakarta. Jumătate din şcolile incluse în eşantion au fost şcoli publice, cealaltă jumătate private, iar 40% din şcolile private au fost şcoli religioase. Informaţia a fost colectată prin trei chestionare separate împărţite directorilor, studenţilor şi profesorilor. Directorii au fost chestionaţi despre autoritatea şcolii în procesul decizional. Profesorii au fost chestionaţi cu privire la procesul de învăţământ; a fost intervievat un profesor, selectat la întâmplare, în fiecare şcoală. În total, 60 directori, 60 de profesori, şi 600 de elevi au fost intervievaţi.

Informaţiile colectate au fost analizate prin compararea diferenţelor în frecvenţa răspunsurilor dintre şcolile publice şi private. Principalele concluzii ale studiului sunt prezentate mai jos.

Managementul financiar

Privind gestiunea financiară a şcolilor, directorii de şcoli au fost chestionaţi cu privire la cine (directorul, fundaţia / guvernul) a luat deciziile bugetare cu privire la veniturile şcolii, cheltuieli, donaţii voluntare, taxe lunare, taxe de admitere şi donaţii lunare. Între 70 şi 80% dintre directorii şcolilor private au răspuns că toate aceste decizii (cu excepţia donaţiilor lunare) au fost făcute fie de către fundaţie, fie în consultare cu directorul şcolii. În schimb, în rândul directorilor de şcoală publică, doar aproximativ jumătate din şcoli au răspuns că şcolile şi Guvernul au luat în comun deciziile privind veniturile şi cheltuielile.

Interesant, pentru cele mai multe dintre aceste decizii bugetare, directorii şcolilor publice au răspuns într-o proporţie mai mare decât cei ai

şcolilor private că aceştia au luat singuri deciziile bugetare. Acest lucru nu sugerează neapărat că şcolile private au autonomie mai mică. Mai degrabă faptul că directorul ia deciziile bugetare poate fi apreciat în mod pozitiv, ca un indicator al faptului că un cadru consultativ poate facilita o utilizare mai eficientă a resurselor şi mai puţin probabilitatea unui management defectuos.

Managementul resurselor umane

Directorii din şcolile publice şi private au avut răspunsuri similare în ceea ce priveşte autonomia limitată pe care au avut-o în gestionarea resurselor umane - angajarea şi concedierea personalului, promovarea şi pensiile, Guvernul sau fundaţia fiind factorul de decizie dominant.

Directorii de şcoli private au avut mai multă autoritate decât cei din şcolile publice în luarea deciziei de dezvoltare a carierei personalului. Pe de altă parte, mai multi directori de şcoli publice au răspuns că au fost singura autoritate în stabilirea remunerării personalului. Acest lucru se datorează, probabil, faptului că directorii de şcoli publice au autoritatea de a cheltui donaţii de la PTAs care, de obicei, se duc spre completarea salariilor profesorilor.

Calitatea profesorilor

Calitatea profesorilor din şcolile private este mai mare decât cea a profesorilor din şcolile publice, pe baza calificărilor. Şcolile private au o proporţie mai mare de profesori (80)% care au obţinut cel puţin o diplomă de 3 ani, comparativ cu şcolile publice (56%). Cu toate acestea, profesorii şcolilor publice par a fi mai capabili şi au o atitudine mai bună faţă de predare decât profesorii din învăţământul privat: 80% dintre directorii de şcoli private au spus că profesorii lor sunt capabili în predarea cursurilor lor, 77% au convenit că au o atitudine bună, iar 73% au convenit că profesorii sunt foarte motivaţi; procentajele pentru şcolile publice sunt mai mari pentru fiecare dintre aceste întrebări. În ceea ce priveşte motivaţia scăzută a profesorilor, majoritatea, atât din şcolile publice, cât şi private de acord că salariile mici sunt cel mai important motiv.

Performanţa scolară şi factorii care influenţează performanţa şcolară

În toate subiectele, scorurile medii Ebtanas sunt mai mari şi deviaţia standard mai mică, pentru şcolile publice decât pentru şcolile particulare, opinie care este în concordanţă cu opinia predominantă conform căreia calitatea şcolilor publice indoneziene este, în medie, mai bună decât cea a şcolilor private.

Directorii şi studenţii au fost rugaţi să întocmească o listă de factori care influenţează performanţa şcolară.

a) Atât directorii şcolilor publice, cât şi directorii de şcoală privată au clasat calificarea şi instruirea profesorilor ca fiind factorul cel mai important, urmat de echipamente de laborator mai bune şi o mai bună infrastructură fizică.

b) Mai puţin de o treime dintre directorii de şcoli publice şi private au clasat autonomia şcolară ca fiind cel mai important factor.

c) Proporţia de elevi care au fost nemulţumiţi de performanţa profesorilor lor este mai mică în şcoli private (mai puţin de trei pătrimi) decât în şcolile publice (mai mult de trei sferturi). Nemulţumirea este cauzată, în principal, de absenteismul profesorilor sau incapacitatea lor de a comunica.

d) Există o diferenţă mică între răspunsurile elevilor din şcolile publice şi cei din şcolile private, în ceea ce priveste condiţiile din clase. O diferenţă majoră pare a fi datorată disponibilităţii facilităţilor – 22% din şcolile private nu au biblioteci, comparativ cu mai puţin de 1% din şcolile publice; mai mult de 50% dintre şcolile private intervievate nu au laboratoare de fizică şi de biologie, comparativ cu aproximativ 10% din şcolile publice.

e) Şcolile publice au fost mai receptive (trei sferturi de acord) decât şcolile private (jumătate de acord) la ideea că împuternicirea părinţilor va îmbunătăţi calitatea şcolii. Atât şcolile publice, cat şi private tin întâlniri între profesori şi părinţi - frecvenţa este mai mare în şcolile publice (aproximativ de cinci ori pe trimestru) decât în şcolile private (aproximativ de două ori pe trimestru). În plus, 80% din răspunsurile provenind de la şcolile publice cred că aceste întâlniri au impact, pe când doar 63% din şcolile private cred asta. Şcolile publice par, de asemenea, să fie mai receptive decât şcolile private la monitorizarea de către Guvern a progresului înregistrat. Mai mult de trei sferturi din şcolile publice au răspuns că urmăresc îndeaproape evaluarea guvernamentală a performanţelor academice ale studenţilor, performanţele profesorilor şi activităţile de dezvoltare, dar numai 60% din şcolile private o fac.

f) Şcolile au fost rugate să întocmească o listă de factori care afectează calitatea şcolii, listă care a inclus: (a) prea mulţi studenţi, (b) calitate scăzută a pregătirii profesorilor, (c) lipsa de manuale corespunzătoare, (d) infrastructura fizică inadecvată, (e) lipsa de laboratoare sau echipamente necesare, (f) lipsa de sprijin din partea părinţilor, (g) incapacitatea de a plăti taxe, (h) cadrele didactice care nu au posibilitatea pentru continuarea studiilor, şi (i) cadrele didactice care au probleme în dezvoltarea carierei. Dintre acestea, lipsa de sprijin din partea părinţilor şi de laboratoare şi echipamente necesare au ieşit ca fiind factorii cei mai importanţi care

influenţează calitatea şcolară pentru atât şcolile publice, cât şi private.

g) Şcolile au fost întrebate despre gradul de autonomie pe care îl au în stabilirea curriculum-ului. Deşi toate şcolile trebuie să urmeze un curriculum-standard stabilit de Ministerul Educaţiei Naţionale la nivel de gimnaziu, şcolile au o anumită flexibilitate care le permite să includă în programa lor subiecte care se bazează pe punctele forte ale localităţii (de exemplu, artă balineză). Aproape toţi directorii şcolilor publice au răspuns că, curriculum-ul este stabilit în totalitate de Ministerul Educaţiei Naţionale, în timp ce doar două treimi din directorii de şcoală privată au răspuns în mod similar. Diferenţa ar putea fi cauzată de eşantionul mare de şcoli private religioase, care, conform reglementărilor actuale, sunt autorizate să stabilească până la 40% din curriculum-ul lor.

H. Implicaţii

Descentralizarea sub formă de SBM poate juca un rol important în creşterea eficienţei cu care resursele existente sunt utilizate în sectorul educaţiei şi poate îmbunătăţi calitatea educaţiei. Printre întrebările cărora acest studiu şi-a propus să răspundă este dacă investirea a mai multă autoritate în directori, profesori, comunitate, şi părinţii ar face o diferenţă în ceea ce priveşte performanţele elevilor din Indonezia.

Comparaţia dintre şcolile publice şi private nu constituie un model consistent din care pot fi trase numeroase concluzii. Este dificil să se facă acest lucru din cauza metodei utilizate - analiza compară şcolile publice şi private pentru o variabilă dată, fără a deţine variaţii sistematice constante cauzate de o altă variabilă care ar putea fi sursa diferenţelor. O variabilă deosebit de importantă în această privinţă este diferenţa dintre calitatea elevilor înscrişi în şcolile private şi cei din şcolile publice. Deşi limitate, totusi, câteva observaţii interesante au rezultat din studiu. Atât directorii şcolilor publice, cât şi cei şcoli private au clasat calificarea şi instruirea profesorilor ca fiind factorul cel mai important, urmat de echipamente de laborator şi o mai bună infrastructură fizică. Şcolile publice sunt mai receptive decât şcolile private la ideea că împuternicirea părinţilor va creşte calitatea şcolii. Şcolile publice, de asemenea, par a fi mai receptive la monitorizarea de către Guvern a progreselor lor, în comparaţie cu şcolile private. Aceste răspunsuri ar putea fi de bun augur pentru punerea în aplicare a SBM.

6.3. FILIPINE

Realizările filipinezilor în sectorul educaţiei sunt printre cele mai impresionante din regiune. Între anul şcolar (SY) 1981-1982 şi 1997-1998, înscrierile în învăţământul de bază brut, în medie, au crescut cu 2,8 % anual, rată de creştere care depăşeşte populaţia ţării. În 1997-1998, înscrierile totale în sistemul de învăţământ din Filipine a ajuns la 19,9 milioane studenţi în comparaţie cu 12,8 milioane de studenţi în 1981/82. În aceeaşi perioadă, ratele nete de înrolare în şcolile primare au crescut de la 84,6 la 95,1 la sută, în timp ce ratele secundare nete de înrolare au crescut de la 54,7 la 64,0 la sută. Înscrierile terţiare au înregistrat o rată şi mai impresionantă de creştere. Aceste realizări au pus nivelurile de educaţie în Filipine înainte de mulţi dintre vecinii săi din Asia şi înscrieri substanţiale mai mari, la nivelul secundar şi terţiar, decât cea a DMC la nivele similare de venituri pe cap de locuitor.

A. Structura educaţiei

Sistemul de educaţie formală în Filipine este împărţit în trei niveluri: (i) educaţia de bază, (ii) tehnic / învăţământul profesional, şi (iii) de învăţământ superior. În plus, există un nivel preşcolar şi o componentă nonformală, care oferă cunoştinţele de bază şi competenţe pentru a trăi, adresată tinerilor şi adulţilor neşcolarizaţi, sau care au abandonat şcoala de timpuriu. Educaţia de bază, care în mod normal începe la vârsta de şase ani, este împărţită în şase ani de şcoală primară şi patru ani de şcoală secundară. Nivelul învăţământului profesional şi tehnic şi formării profesionale (TVET) oferă pregătirea pre-ocuparii forţei de muncă pentru nivelul de tehnician mediu şi competente de îndemânare. La nivel formal post-secundar, programele TVET pot avea o durată de până la 3 ani şi pot conduce la obţinerea de certificat şi diplomă de calificări. Orice curs oficial postsecondar de 4 ani sau mai mulţi. este considerat ca făcând parte din programul de învăţământ superior şi conduce la o diplomă de licenţă. Accesul pe scară largă la educaţia de bază este mandatat conform Constituţiei filipineze. Învăţământul este obligatoriu şi este furnizat gratuit de către stat. Constituţia din 1987 pune sub mandat faptul că Guvernul ar trebui să furnizeze învăţământ secundar gratuit. Cu toate acestea, învăţământul secundar este voluntar.

B. Accesul la educaţia şcolară

Creşterea rapidă a înscrierilor poate fi urmarită la trei evoluţii: (i) înfiinţarea a cel puţin o şcoală primară în fiecare unitate[7] sau sat, (ii) punerea în aplicare a Programului de Educaţie contractant care este proiectat pentru a permite elevilor de liceu să se înscrie în şcolile private participante în comunele unde nu există nicio şcoală publică mare sau în cazul în care nu există exces de înscrieri existente în liceele publice; şi (iii) extinderea rapidă a universităţilor de stat şi colegiilor (SUCs) cuplate cu furnizarea de burse pentru studenţii la nivel terţiar, în şcolile private. Înscrierile în învăţământul superior (combinat de învăţământul superior şi tehnic / şcolile profesionale) a înregistrat cea mai rapidă rată medie de 4,3 la sută din creşterea economică în perioada 1981-1982 la 1997-1998, facilitată de expansiunea rapidă a instituţiilor de stat terţiar.

Aceasta a fost urmată de înscrierile secundare, care au înregistrat o creştere anuală de 3,4 la sută anual ca urmare a furnizării de învăţământ liber secundar public. Înscrierile la şcoala primară au crescut cu 2,3 la sută anual. Îmbunătăţirea accesului a fost provocată de expansiunea rapidă a şcolilor publice se reflectă în amestecul public-privat al înscrierilor la şcoală. În 1997-1998, şcolile primare publice au reprezentat 92,3 la sută din înscrieri, în timp ce şcolile publice secundare au reprezentat 72,0 la sută din totalul înscrierilor secundare, până la 54,2 la sută în 1981-1982. În fapt, în 1992-1997, înscrierile în şcolile private secundare au scăzut, sugerând că şcolile publice au fost depăşite de şcolile private. Cota de înscrieri terţiare în instituţiile guvernamentale s-au dublat, de la 10,0 la sută în 1981-1982 la 24,1 la sută în 1997-1998, reflectând expansiunea rapidă a numărului de SUCs. Câştigurile în acces, cu toate acestea, nu sunt distribuite în mod egal în toate părţile din Filipine. Disparitatea este mai mică la nivelul învăţământului primar decât la nivel de liceu. Ratele nete de înscriere pentru învăţământul primar, în 1997-1998 au variat de la 82,4 la sută (sudul Mindanao) la 100 la sută (zona centrală şi regiunea Mindanao Ilocos). În schimb, ratele nete de înscriere la nivelul învăţământului secundar au variat de la un nivel cât mai scăzut - 22,7 la sută (Regiunea Autonomă de Musulmani Mindanao [ARMM)], la fel de mare ca 80,2 la sută (Regiunea Capitalei Naţionale [NCR]).

C. Calitatea educaţiei

Deşi accesul a fost îmbunătăţit în mod dramatic, există indicii conform cărora calitatea educaţiei rămâne o problemă în Filipine. Un indicator al

[7] Barangay este unitatea de bază a Guvernului în Filipine.

calităţii de şcolarizare este rata de supravieţuire la nivel de cohortă, care măsoară procentul de elevi înscrişi la începutul clasei sau anului, care ajung la finalul clasei sau anului, la sfârşitul numărului necesar de ani de studiu. Rata de supravieţuire a cohortei, atât pentru învăţământul primar, cat şi pentru cel şi secundar, s-au deteriorat între 1990 şi 1997, cu rate de supravieţuire care scad mai mult la nivel secundar decât la nivelul primar. Cifrele indică faptul că mai mult de 30 la sută din studenţii care încep de la gradul 1, nu ajung niciodată la gradul 6, şi mai puţin de 30 la sută, care încep şcoala secundară în primul an nu fac faţă până la al patrulea an. Cu alte cuvinte, mai mult de jumătate dintre cei care încep gradul 1, nu ajung în ultimul an de liceu.

Variaţiile regionale în calitatea educaţiei sunt mai pronunţate la nivel primar decât la nivel secundar. Rata de supravieţuire la nivelul primar a variat de la 29,3 la sută (ARMM) la 87,0 la sută (NCR). În comparaţie, rata de supravieţuire la nivel secundar a variat de la 63,7 la sută (Mindanao de Vest) la 80.9 la sută (Regiunea Ilocos şi Valea Cagayan). O măsură mai directă a calităţii şcolii este procentul scorului mediu (MPS) atât al Testărilor Naţionale de Evaluare Elementară (NEAT), cât şi al Testărilor Naţionale de Evaluare Secundară (NSAT). Deşi acestea au arătat îmbunătăţiri marcante, ele sunt încă scăzute, în medie, semnificativ mai mici decât rata de trecere de 70 la sută. Comparaţia între şcolile publice şi private sugerează că expansiunea rapidă a şcolarizării a fost tranzacţionată fără condiderarea conceptului de calitate - dună cum înscrierile au crescut, au fost mai puţine resurse disponibile pe cap de elev, fie din cauza fondurilor insuficiente sau din cauza ineficienţei induse în sistemul de învăţământ ca urmare a faptului că dimensiunea acestuia a crescut. În primul rând, ratele de supravieţuire la nivel de grup secundar au scăzut mai brusc pentru şcolile publice decât pentru şcolile private. În al doilea rând, pentru ambele NEAT şi NSAT, şcolile din sectorul public în mod constant, îndeplinirea performanţelor a fost mai redusă decât în şcolile private, deşi rata de ameliorare a fost mai mare în cele publice decât în şcolile private. În cele din urmă, creşterea rapidă a înscrierilor nu a fost în toate cazurile însoţită de o creştere la fel de rapidă ca în cadrul programului de construcţii. La nivelul primar şi secundar, creşterea generală a numărului de instituţii nu a ţinut pasul cu înscrierile din cauza deficienţelor din programul de construcţie şcolară pentru şcolile publice primare şi secundare.

Ca rezultat, mărimea medie şcolilor primare ale Guvernului a crescut de la 264 elevi pe şcoală în 1981-1982 la 318 în 1997-1998, şi cea a şcolilor publice secundare aproape s-a dublat, de la 483 la 924, în aceeaşi perioadă.

În cazul în care o dimensiune medie mai mare implică supraaglomerarea şi facilităţi mai sărace disponibile pentru fiecare elev, atunci acest lucru ar sugera faptul că, calitatea învăţământului secundar poate a suferit din cauza expansiunii rapide a înscrierelor şi nu a fost însoţită de o creştere la fel de rapidă a instalaţiilor fizice, şi probabil şi altor mijloace de şcolarizare, de asemenea, cum ar fi profesorii.

D. Management şi bugetare

Managementul

Sectorul educaţiei intră sub jurisdicţia a trei corpuri distincte: Departamentul de Educaţie, Cultură şi Sport (Consiliile electorale de circumscripţie) pentru educaţia de bază; Invăţământul Tehnic şi Abilităţi de Dezvoltare (Autoritatea TESDA) pentru învăţământ profesional şi tehnic şi formarea profesională; şi Comisia privind învăţământul superior (CHED) pentru învăţământul superior. Consiliul electoral de circumscripţie este cel mai mare departament în cadrul Guvernului, reprezentând 45% din serviciul civil. Structura autorităţii este ierarhică şi extrem de centralizată. Linia de autoritate se extinde de la sediul central al Consiliilor electorale de circumscripţie prin intermediul celor 16 birouri regionale, la 134 de birouri de divizie, 2150 birouri districtuale, aproximativ 36000 şcoli publice primare, şi aproape 4000 de şcoli publice secundare. Cele mai multe dintre funcţii sunt delegate birourilor regionale şi, mai recent, birourilor diviziei.

Birourile regionale, în conformitate cu directorii regionali, supraveghează atât diviziile cât şi birourile districtuale. Deciziile cu privire la chestiuni legate de învăţare / standarde de predare sunt emise de biroul central electoral de circumscripţie, în timp ce alegerea manualelor este în mare măsură o decizie a birourilor regionale. Birourile regionale sunt, de asemenea, responsabile pentru pregătirea bugetului. Biroul de divizie, care este condus de un inspector de Divizie pregăteşte şi recomandă bugetul biroului diviziei şi al şcolilor individuale în divizia lui sau a ei, şi exerciţii de supraveghere generală asupra şcolilor aflate în jurisdicţie. Inspectorul Diviziei are, de asemenea, autoritatea de a angaja, de a promova, disciplina, şi de a reorganiza profesorii din şcolile publice. Supraveghetorul judeţului formulează planuri şi programe pentru îmbunătăţirea învăţării, supraveghează şcoli primare publice şi private şi evaluează realizarea educaţiei din judeţ. Cu alte cuvinte, procesul de luare a deciziilor provine de la centru şi din partea de sus, rezultând într-un sistem care este orientat spre control mai degrabă decât de sprijin şi activităţi, mai degrabă decât spre rezultate.

Bugetarea

O abordare similară de sus în jos caracterizează procesul de bugetare. Regulile ce guvernează alocarea bugetului au dus la alocările care sunt adesea departe de nevoile şcolilor. În fiecare an, birourile regionale sunt responsabile pentru pregătirea bugetului anual pentru întreţinere şi alte cheltuieli de funcţionare, de exemplu cheltuielile recurente nonpersonale, cu input-uri de la birourile lor de divizie. Alocarea diferitelor birouri regionale ale Consiliilor Electorale de circumscripţie urmează o regulă simplă de capitaţie, adică, bugetul este alocat în proporţie directă cu înscrierile de elevi. Această formulă de alocare lucrează împotriva diviziei şcolilor cu înscrieri mici (pentru că toate diviziile sunt mandatate să aibă o structură uniformă organizaţională şi de personal, indiferent de dimensiunea de înscriere). În plus, Actul general de credite specifică exact cum bugetul electoral de circumscripţie ar trebui să fie cheltuit. Împreună cu sistemul de buget unic al unui singur an care interzice reportarea fondurilor neutilizate de la un an la altul, acest lucru a restricţionat sever capacitatea Oficiului Central al Consiliilor electorale de circumscripţie şi birourilor sale regionale de realocare a cheltuielilor în cadrul bugetului la cerinţele în schimbare ale fiecărei şcoli.

E. Finanţarea educaţiei

Finanţarea de la Guvernul central

Caracteristica care iese în evidenţă la finanţarea învăţământului în Filipine este dependenţa crescândă asupra fondurilor publice. Cheltuieli privind educaţia provin din trei surse Guvernul-central, LGUs, şi sectorul privat (în principal gospodării). Între 1994 şi 1997, cheltuielile globale în materie de educaţie a crescut de la P97,3 miliarde în 1994 la P174,6 miliarde de euro (sau P142,1 miliarde în 1994) în 1997, cu aproape toată creşterea finanţată din creşterea cheltuielilor Guvernului central, şi cea mai mare parte a creşterii ducându-se în învăţământul secundar şi într-o măsură mai mică din învăţământul terţiar. Conform menţiunilor aparţinând Băncii Mondiale (1999), între 1986 şi 1997, cheltuielile publice pentru educaţie s-au extins în acele domenii în care sectorul privat pare a fi înfloritor, ceea ce a subminat în mod eficient sectorul privat, în cota de piaţă specifică învăţământului. Faptul că, cheltuielile publice au aglomerat din cheltuielile private în liceu, are implicaţii dacă fondurile publice în sectorul de învăţământ sunt alocate în mod eficient şi echitabil. Din punct de vedere al eficienţei, înţelepciunea convenţională rezidă în faptul că, cheltuielile publice de învăţământ primar privind randamentele, cea mai rentabilă clasă socială de mai sus de privat revine. Pe considerente de capital, cota de

creştere a cheltuielilor publice mergând la o şcoală secundară este, de asemenea, mai echitabilă, deoarece beneficiile sunt mai multe pentru cei bogaţi decât pentru cei săraci, având în vedere că ratele de înscriere nete în învăţământul secundar şi terţiar sunt mai mici pentru săraci decât cei bogaţi. Un alt domeniu de finanţare care sugerează că resursele nu au fost alocate se referă în mod eficient la alocarea bugetului între cheltuieli pentru servicii de personal şi cheltuielile de întreţinere şi alte cheltuieli de funcţionare.

Între 1990 şi 1999, cota de servicii de personal în bugetul electoral de circumscripţie a crescut de la 74,3 la 87,7 la sută, în principal ca rezultat o creştere puternică a salariilor publice ale profesorilor. Salariile mari ale profesorilor au constrâns capacitatea Guvernului de a angaja cadre didactice noi pentru a face faţă completării înscrierilor, ca urmare a raportului elevi - profesor în învăţământul primar şi secundar, care a crescut. În acelaşi timp, pentru că proiectul de lege pentru creşterea salariilor a fost cazat la cheltuiele de întreţinere şi alte cheltuieli de funcţionare, cota acestuia în bugetul electoral de circumscripţie a fost înjumătăţită de la 16,5 la sută în 1990 la 8,8 la sută în 1999.

Această micşorare a avut ca rezultat livrările scurte factorilor de producţie-cheie din domeniul educaţiei, cum ar fi materiale de instruire, echipament de laborator pentru ştiinţă şi accesorii, precum şi birouri de şcoală, precum şi dispoziţiile de formare a profesorilor şi întreţinerea clădirilor şcolare. Este probabil că această întorsătură de evenimente a contribuit la calitatea slabă a serviciilor de educaţie în şcolile publice. S-ar putea explica, parţial, de asemenea, de ce scoruri privind realizarea de elevi din şcolile publice sunt mai mici decât cele de la şcolile private, chiar dacă profesorii din şcolile publice sunt mai bine remuneraţi (şi, probabil, mai bine calificaţi) decât omologii din sectorul privat, în special faţă de ultima parte a anilor 1990.

Finanţare de la Guvernul local

A doua caracteristică din Filipine privind finanţarea educaţiei, este reprezentată de rolul pe care LGU l-a jucat. Deşi LGUs au jucat un rol mult timp, nu a fost până la trecerea din 1991 a Codului administraţiei locale (LGC), care a furnizat LGU resurse financiare sporite la dispoziţia lor, astfel că finanţarea administraţiei locale a devenit semnificativă. Ca urmare a LGC, cheltuielile LGU pe educaţie au crescut de la P0,8 miliarde de euro în 1991 la P7,9 miliarde în 1998. De fapt, cheltuielile aggregate LGU cu privire la sectorul de învăţământ, în 1998 au fost mai mari decât totalul bugetului de întreţinere al Consililor electorale de circumscripţie şi a altor cheltuieli de exploatare. Cheltuielile pentru educaţie ale LGU sunt în mare

parte finanţate prin Fondul de Educaţie Specială (SEF), care este finanţat din venituri dintr-o sumă, o taxă pe proprietăţi imobiliare în jurisdicţia LGU. O reevaluare în valori imobiliare mandatată de LGC a dus la o creştere a veniturilor SEF. În plus, LGC, de asemenea, a furnizat LGUs, o pondere mai mare a veniturilor fiscale de la Guvernul central. Încasări din SEF pot fi alocate pentru funcţionarea şi întreţinerea de şcoli publice, construcţia şi reparaţia clădirilor şcolare şi a instalaţiilor, achiziţionarea de echipamente de cercetare pentru educaţie, achiziţionarea de cărţi şi periodice, precum şi dezvoltarea sportului.

În practică, cheltuielile LGU s-au orientat, în principal, la construcţia de clădiri de şcoală, cu sume considerabile, de asemenea, mergând la salariile profesorilor şi a altor cheltuieli nonpersonale. Unele LGUs de top oferă salariile de bază pe care învăţământul public le primesc de la Consiliile electorale de circumscripţie. Unele LGUs sunt, de asemenea, cunoscute de a angaja şi plăti pentru profesori suplimentari. Cu alte cuvinte, LGC nu a furnizat numai LGUs acces la mai multe resurse financiare, dar, de asemenea, o mai mare flexibilitate în alocarea acestor resurse. Priorităţile reale de cheltuieli sunt stabilite de către consiliile şcolare locale (LSBs). Fiecare LSB este co-prezidat de directorul executiv local (primar sau de guvernator) şi Inspectorul Diviziei (sau supervisorul Districtului). Ceilalţi membri ai LSB sunt preşedintele comisiei de învăţământ din legislativul local, trezorierul local, reprezentant al Federaţiei consiliilor locale de tineret, preşedinte al Federaţiei de PTAs locale, un reprezentant la nivel local al „organizaţiei profesorilor" şi un reprezentant al personalului non-academic al şcolilor publice din competenţa teritorială. În mai multe divizii, şcolile primare publice şi secundare sunt foarte dependente de resursele SEF pentru funcţionare şi cheltuielile de întreţinere.

F. Eforturile de descentralizare

LGC reprezintă o schimbare majoră în guvernarea locală în Filipine. Acesta include dispoziţii de anvergură care afectează repartizarea funcţiilor între diferitele niveluri de guvernare, de repartizare a veniturilor între Guvernul central şi LGUs, generarea de resurse / utilizarea autorităţilor LGUs, precum şi participarea societăţii civile la diferitele aspecte ale guvernării locale. Ca parte a transferului construirii şi întreţinerii infrastructurii locale a LGUs în LGC, responsabilitatea pentru construirea şi întreţinerea de clădiri publice de şcoală primară şi secundară este acum atribuit în principal guvernelor municipale şi oraşelor. Cu toate acestea, Guvernul central continuă să fie responsabil de funcţionarea şcolilor publice.

G. Descentralizarea fiscală şi rezultatele şcolare

Furnizarea de servicii de educaţie de bază nu este transferată către LGUs. Cu toate acestea, cadrul fiscal descentralizat generat de LGC în vigoare a permis LGUs să aibă acces mai mare la mai multe resurse financiare şi o mai mare flexibilitate pentru a completa alocările guvernamentale centrale achiziţionate cu intrări la nivel local (atât de personal şi nonpersonal). În plus, LGC a sporit participarea societăţii civile în afacerile LGU, în special gestionarea SEF prin LSB. Ca atare, descentralizarea fiscală poate fi furnizată de catre mediu pentru comunitatea locală, prin intermediul LGU în general, şi LSB în special, să furnizeze materii prime esenţiale, financiare şi de gestiune la nivelul şcolii care poate însemna diferenţa de elev realizată şi eficienţa scolii. Dar, mai important, prezenţa LSBs poate a exercitat o influenţă pozitivă asupra gestionării şcolilor publice fiind mai activ ca LSBs, poate administratorii au făcut şcoala mai mult răspunzătoare în faţa comunităţii locale, printr-o monitorizare mai bună a activităţilor şcolare şi a operaţiunilor. O încercare se face prin aplicarea analizei de regresie pentru a agrega (la nivel de diviziune), datele pentru 1995 şi 1996, pentru a determina impactul gradului mai mare de descentralizare fiscală asupra performanţelor şcolare. Un set de formă a relaţiilor cererii s-a redus, este estimat cu diferiţi indicatori de performanţă şcolară (SCHPERF) ca variabilă dependentă pe partea stângă, iar pe partea dreaptă, variabile independente care includ indicatorul de descentralizare, parte din cheltuielile pentru educaţie, care este finanţat la nivel local, şi un număr de variabile de control.

Mai exact, ecuaţia următoare se estimează:

$$SCHPERF_i = b_0 + b_1\, LGUFR_i + b_2\, HHY_i + b_3\, YRSCH_i + b_4\, WTV_i + b_5\, WRADIO_i + b_6\, HOMEOWN_i + b_7\, PCGGEDEXP_i + e_i \quad (1)$$

Unde:

$LGUFR_i$ este raportul dintre cheltuielile pentru educaţie de guvern din LGU în diviziunea 'i';

HHY_i este venitul mediu pe gospodărie în diviziunea 'i';

$YRSCH_i$ este proporţia de capete de uz casnic în cadrul diviziei 'i' care au terminat cel puţin 6 ani de şcolarizare;

WTV_i este procentul de gospodării cu un televizor în divizare;

$WRADIO_i$ este procentul de gospodării cu un radio în cadrul diviziei 'i';

$HOMEOWN_i$ este proporţia din gospodăriile populaţiei proprietare în casa lor şi mult în diviziunea 'i';

$PCGGEDEXP_i$ - cheltuielile pe elev în materie de educaţie de bază ale administraţiei publice, în diviziunea 'i'[8].

[8] Guvern general se referă la Guvernul central şi LGUs.

Au fost efectuate estimări separate pentru şcolile primare şi secundare publice. Cele trei măsuri ale performanţei şcolare sunt: (i) NEAT (sau NSAT), scoruri procentuale medii pentru toate şcolile publice primare (sau secundare) sub fiecare Consiliu al diviziei electorale de circumscripţie; (ii) la nivel de diviziune, ratele de supravieţuire ale cohortei (numai pentru şcolile primare) şi (iii) la nivelul ratelor de abandon şcolar[9]. În plus, o altă ecuaţie de reducere a formelor cu înscrierea, Ei, în şcolile primare (secundare) ca variabilă dependentă este estimat, de asemenea, pentru a determina dacă descentralizarea fiscală a afectat accesul la educaţie, astfel cum a fost influenţată prin înscrierea la şcoală.

O problemă comună în estimarea acestor relaţii este că variabilele critice ar putea fi omise, rezultând că estimările coeficienţilor de variabilele incluse nu reprezintă doar efectele variabilelor incluse, dar de asemenea, efectele de variabile corelate nerespectate. Posibilitatea de părtinire a variabilelor omise a fost abordat de diferenţiere. Mai exact, ecuaţiile reduse dintr-o anumită formă au fost, de asemenea, estimate folosind diferenţele în valorile variabilelor între 1995 şi 1996. Având în vedere datele disponibile, această strategie de estimare este posibilă doar cu primul indicator de şcolarizare în funcţie de performanţă Neat (sau NSAT) scorul mediu de testare.

În Ecuaţia (1), coeficientul pentru cheltuielile pe şcoală per student este de aşteptat să fie pozitiv. De asemenea, o relaţie pozitivă este de aşteptat între performanţe şcolare, pe de o parte, şi caracteristicile de uz casnic cum ar fi veniturile pentru uz casnic (şi atributele asociate ca acasă, televiziune, dreptul de proprietate a radioului) şi de educaţie a capului gospodariei, pe de altă parte. Întrebarea centrală pentru acest studiu, desigur, este dacă proporţia din cheltuielile pentru educaţie ale Guvernului din LGU are un impact semnificativ asupra performanţelor şcolare.

H. Concluzii

Concluziile studiului din Filipine indică importanţa descentralizării fiscale în influenţarea performanţelor şcolare. Impactul descentralizării fiscale privind accesul la şcoală nu pare a fi la fel de semnificativ. Constatările au evidenţiat oportunităţile şi riscurile care au crescut descentralizarea fiscală. Pe de o parte, se pare că descentralizarea fiscală a promovat o mai mare eficienţă în furnizarea de servicii locale, chiar şi cu măsură limitată de descentralizare în acest sector. În această privinţă, este important ca discuţiile în curs de desfăşurare cu privire la modul de a

[9] Detalii despre cum sunt construite variabilele şi sursele acestor date sunt prezentate în Mansan (2002).

operaţionaliza SBM într-o ţară, să se construiască pe punctele forte ale sistemului existent.

În primul rând, este important ca puterile LSBs să fie consolidate astfel încât să fie mai în măsură să reprezinte interesele comunităţii şi că acestea pot influenţa o mai bună alocare a bugetelor locale pentru învăţământ în şcolile din comunitate şi intrările diferite ale educaţiei. Într-un sens, cota LGU în finanţarea învăţământului reprezintă nu numai intrări suplimentare, dar poate mai important, reprezintă o influenţă mai mare de părţi interesate (prin LSBs) în operaţiunile de şcoală. În special, o mai mare participare a societăţii civile (părinţi, organizaţiile de oameni, şi organizaţii neguvernamentale) în LSBs este recomandată. În acelaşi timp, LSBs ar trebui să aibă responsabilităţi mai mari în gestionarea şcolilor, capacităţile lor de a face acest lucru sunt foarte dezvoltate. În al doilea rând, LGUs au fost găsite a fi un partener eficient în sectorul educaţiei, în special în ceea ce priveşte mobilizarea resurselor. Diverse modalităţi, care sunt propuse cu privire la SBM (de exemplu, asistenţă tehnică ADB privind descentralizarea managementului educaţiei de bază) nu ar trebui să piardă din vedere această constatare. În al treilea rând, o clarificare a rolului guvernelor provinciale cu privire la finanţarea învăţământului este în ordine. În prezent, guvernele provinciale sunt mandatate să aloce o parte din sumele reale impozitului pe proprietate pe sectorul educaţiei (prin intermediul SEF). Cu toate acestea, guvernele provinciale nu alocă cheltuielile specifice responsabile de sectorul educaţiei. Pentru a valorifica mai bine resursele date de guvernele provinciale care sunt responsabile pentru sectorul educaţiei, se recomandă ca guvernelor provinciale să li se atribuie responsabilitatea principală pentru construcţia şi întreţinerea clădirilor şcolare la nivel secundar (chiar şi că autorităţile municipale continuă să construiască şi să întreţină şcoli publice primare). Pe de altă parte, concluziile acestui studiu indică, de asemenea, că descentralizarea fiscală poate agrava disparităţile regionale existente în rezultatele învăţământului din Filipine. În acest sens, este imperativ ca Guvernul să reevalueze alocarea resurselor administraţiei publice centrale în domeniul educaţiei de bază cu scopul de a egaliza inegalităţile inerente de venit SEF ale LGU.

6.4. MAREA BRITANIE

Anglia, cunoscută în lume pentru statornicia sa, îşi păstrează prin tradiţii şi cutume un sistem de învăţământ stabil cu tot ce are mai bun, realizând cu multă precauţie schimbări în doctrina educaţională şi în politica care o determină esenţial. Este ultima ţară din Europa occidentală care a înfăptuit reforma curriculară în învăţământ la scară naţională, alegând să aibă un învăţământ clasic sigur decât să se lanseze în experimente sociale.

Scurtă istorie a sistemului de învăţământ din Marea Britanie

În secolul al XIX-lea, în Anglia şi Ţara Galilor, cele mai multe şcoli funcţionau ca „*educational charities*", fiind înfiinţate de binefăcători. Statul constituie cadrul pentru educaţia universală britanică prin Actul Educaţiei Elementare în anul 1833.

În 1888 se introduce educaţia obligatorie, iar prin Actul „Balfour" (1902) pentru educaţie se aduc sub controlul Autorităţii Educaţionale Locale majoritatea şcolilor. Iniţial, şcolile erau împărţite în şcoli primare (*infant schools* 5-7 ani şi *junior schools* 7-11 ani) şi şcoli secundare (împărţite în *more academic grammar schools* şi *more vocational secondary modern schools*), sistemul celor secundare fiind schimbat prin Actul „Butler" pentru Educaţie în anul 1944.

Structura sistemului de învăţământ:

Prin lege, toţi copii între vârsta de 5 ani şi 16 ani,trebuie să meargă la şcoală pentru educaţie. Marea Britanie a introdus National Curriculum în 1992 şi toţi şcolarii sunt obligaţi să urmeze studiile până la vârsta de 16 ani. Şcolile private sau indepedente nu sunt obligate prin lege să urmeze sistemul public.

National Curriculum este împărţit în 4 stagii:

- Stagiul 1: până la vârsta de 7 ani (Ani 1 şi 2);
- Stagiul 2: de la 7 ani până la vârsta de 11 ani (Ani 3, 4, 5 şi 6);
- Stagiul 3: de la 11 ani până la vârsta de 14 ani (Ani 7, 8 şi 9);
- Stagiul 4: de la 14 ani până la vârsta de 16 ani (Ani 10 şi 11 - studiere pentru studii academice şi pentru diplome vocaţionale sau profesioniste).

Cele mai importante subiecte pentru National Curriculum sunt: limba engleză, matematica şi ştiinţe. Subiecte de bază sunt design şi technologie, technologia informaţiei şi comunicaţii, istorie şi geografie, limbi străine moderne, muzică, artă şi design, educaţie fizică, educaţie religioasă sau cetăţenească.

După 5 ani de educaţie secundară, studenţii şcolari trec prin examene cu subiecte la nivelul de General Certificate of Secondary Education (GCSE). După luarea examenului GCSE, studenţii pot renunţa la a continua educaţia. Ulterior, elevii pot opta fie să continue învăţământul secundar superior, cu una dintre specializările similare aparţinând - spre exemplu- filierelor tehnologică sau vocaţională în România, şi apoi să aibă acces în învăţământul superior, fie se integrează pe piaţa locurilor de muncă. Naţional Curriculm pentru vârstele 14-19 ani este în continuă schimbare din 2004.

În ţările în care, prin tradiţie, învăţământul este descentralizat (Olanda, Anglia), documentele curriculare de politică educaţională se reduc la lista de arii de studiu şi liste de obiective-ţintă ale acestora. Selectarea conţinuturilor este lăsată aproape integral la latitudinea şcolilor. Sistematic, se controlează calitatea învăţământului prestat, mergându-se până la desfiinţarea şcolilor care nu satisfac criteriile de calitate stabilite.

Stabilitatea şi tradiţia clasică există în învăţământul din Anglia datorită stabilităţii din societate precum şi experienţelor de mare putere. Cu toate acestea, Anglia îşi reînnoieşte curriculum-ul aproape în fiecare an, iar odată la cinci ani realizează o schimbare fundamentală în această direcţie. Educaţia este instituţionalizată de la o vârstă destul de fragedă, la 5 ani, însă disciplinele de studiu obligatorii sunt menţinute doar până la vârsta de 16 ani. Începând cu această vârstă, elevii nu mai parcurg discipline obligatorii, ei putând opta pentru ştiinţele, artele, tehnologiile pe care le vor studia în continuare. Ultimele clase - a XI-a şi a XII-a - sunt clase în care se face pregătirea pentru admiterea la universitate. Standardele educaţionale sunt definite de evaluare şi prin evaluare.

Învăţământul din Anglia este descentralizat prin tradiţie. Există un curriculum naţional, în care însă nu sunt stabilite foarte clar ariile curriculare. Acesta seamănă mai mult a ideal educaţional naţional. De aceea, fiecare instituţie şcolară are dreptul să-şi stabilească propriul curriculum. Doar pentru disciplinele matematică şi limba engleză statul îşi declară monopolul în elaborarea concepţiei acestor discipline. Fiecare şcoală îşi stabileşte propriile sisteme de obiective pentru fiecare an şcolar în parte. Lecţiile nu sunt divizate clar pe discipline; există arii disciplinare; important este ca standardele de învăţare să fie atinse. De regulă, se predau discipline integrate.

În Anglia nu există manuale şcolare naţionale, ci o gamă largă de manuale comerciale, din care fiecare şcoală îşi alege ce doreşte, piaţa de manuale în Anglia fiind foarte dezvoltată. Inspecţia şcolară se efectuează de către specialiştii din domeniul evaluării, care îşi obţin acest drept de a

inspecta şcolile dintr-un anumit teritoriu în urma promovării unui concurs organizat de autorităţile şcolare ale departamentului.

Descentralizarea se evidenţiază şi în domeniul finanţării învăţământului: sursa de finanţare este aleasă de fiecare unitate şcolară, de la guvern sau locală. Universităţile, instituţiile de cercetare au bugetul format din surse diferite: de la guvern, din oferirea serviciilor educaţionale şi de cercetare (masteratul, doctoratul, care sunt cu plată), din proiectele internaţionale etc.

Educaţia se face în şcoli finanţate de la bugetul de stat, cât şi în alte unităţi şcolare cu autofinanţare. Această ultimă categorie de şcoli, fie sunt finanţate de către o fundaţie sau de către o altă organizaţie non-guvernamentală, de agenţi economici locali şi de autorităţi locale, care le alocă banii necesari pentru a funcţiona, fie obţin fonduri din taxele elevilor care sunt înscrişi şi care frecventează aceste unităţi şcolare. Şcolile care sunt finanţate din bugetul de stat au obligaţia de a implementa şi de a respecta Curriculum-ul Naţional, în schimb celelalte, pot avea un curriculum similar cu cel naţional, punând un accent mai mare pe predarea unor anumite discipline didactice.

Conform Legii privind cadrul şi standardele de funcţionare ale unei şcoli (1998 – School Standards and Framework Act), unităţile şcolare au fost organizate în mai multe categorii: şcoli comunitare (*community schools*), şcoli dezvoltate prin intermediul unor fundaţii sau organizaţii caritabile (*foundation schools*), şcoli dezvoltate prin alte iniţiative (*voluntary schools*). Diferenţele sunt de natură administrativă, iar şcolile funcţionează în baza principiului descentralizării.

Astfel, în cazul şcolilor comunitare, cadrele didactice sunt angajate prin concurs, organizat de către autorităţi administrative educaţionale regionale (Local Educational Authority). Aceste instituţii deţin în posesie terenurile şi clădirile şcolilor comunitare şi au responsabilitatea adminstrării corespunzătoare a lor, cu tot ceea ce implică aceasta. Modalităţile de admitere a elevilor în învăţământul obligatoriu şi de înscriere a acestora la şcoală sunt stabilite tot la nivelul acestor instituţii.

Şcolile dezvoltate de către organizaţii non-guvernamentale funcţionează în baza deciziei la nivel instituţional, decizie luată de către membrii consiliului de administraţie a şcolii, numiţi de către aceste organizaţii. Terenurile şi clădirile şcolilor sunt, de obicei, ale unor persoane fizice, care le donează pentru o perioada acestor fundaţii caritabile, sau fac parte din patrimoniul acestor organizaţii. Selecţia şi angajarea personalului didactic şi stabilirea modalităţilor de înscriere şi admitere a elevilor în aceste

şcoli sunt realizate cu acordul consiliului de administraţie al acestor instituţii şcolare. Aceste şcoli, de obicei, oferă un învăţământ secundar superior specializat pentru elevi cu vârste cuprinse între 16 şi 18 ani, în aşa-numitele şcoli specializate (*specialist schools*), în domeniile: tehnologic, limbi moderne, sport, arte, ştiinte, antreprenoriat, afaceri.

Şcolile care sunt susţinute şi dezvoltate prin alte iniţiative de obicei sunt cele înfiinţate la iniţiativa diferitelor ordine călugăreşti, în cadrul Bisericii Anglicane, cât şi în a celei Romano-Catolice. Ca şi în cazul şcolilor înfiinţate şi administrate de către o organizaţie non-guvernamentală, aceste şcoli funcţionează prin decizie instituţională, consiliul de administraţie a şcolii stabilind criteriile de selecţie şi angajare a personalului didactic, cât şi modalităţile de înscriere şi admitere a elevilor care vor să le frecventeze. Terenurile şi clădirile acestora aparţin bisericilor sau unor fundaţii caritabile. O parte dintre aceste şcoli apelează decizional la serviciile autorităţii locale administrative pentru selecţia personalului didactic. În toate aceste trei categorii de şcoli se aplică, în mare măsură, Curriculum-ul Naţional.

Există şi şcoli cu caracter privat (*independent schools*) ale căror terenuri şi clădiri aparţin unor peroane fizice care administrează aceste unităţi şcolare sau numesc guvernatori şi administratori care să-i reprezinte în consiliul de administraţie. Părinţii elevilor care frecventează aceste şcoli plătesc o taxă anuală. Aceste şcoli implementează un curriculum similar cu cel naţional, punând accent pe unele materii în mod special, oferind şi un învăţământ secundar superior cu multiple specializări, combinând materiile întalnite în cadrul şcolilor specilizate. Toate aceste unităţi şcolare funcţionează după principiul descentralizării depline, la nivel instituţional.

Acest sistem a fost generalizat începând cu anul 1998. Până în prezent, el a condus la rezultate foarte bune ale elevilor, din punct de vedere al performanţelor şcolare şi al notelor obţinute, dar şi la o participare a comunităţii locale şi a reprezentaţilor societăţii civile mult mai intensă în viata şcolii.

Bineînţeles că acest sistem funcţionează şi datorită unor acumulări anterioare, a unor tradiţii experimentate, a mentalităţilor formate pe parcursul timpului şi a unor valori sociale bine stabilite. Însă şi în cadrul sistemului educaţional englez, subiecte precum abordarea statutului cadrului didactic, a salarizării personalului din învăţământ, a cuantificării progresului calitativ şi a valorii adăugate a elevului în urma participării la activităţile şcolare didactice, sunt încă probleme aflate în dezbatere publică, fără a se dori o soluţie rapidă, funcţională doar pentru o scurtă perioadă de timp.

Faptele culese din realitatea educaţională a Angliei demonstrează

trăsăturile esenţiale din sistemul de învăţământ britanic:

– Anglia se preocupă de integrarea sistemului său de învăţământ în cel european poate mai puţin decât o fac alte ţări din Occident; ea îşi promovează continuu propriul sistem de învăţământ, fără să se racordeze la alte sisteme de învăţământ, ci valorificând principiile democraţiei sociale pe bază tradiţiei britanice;

– unitate în diversitate: principiul este general pentru învăţământul şi educaţia din Anglia, el pătrunzând în toate sferele sale - managerială, curriculară, tehnologică, financiară;

– tradiţia şi inovaţia se află în strânsă legătură se alimentează, se condiţionează reciproc, ceea ce întăreşte ideea de statornicie şi stabilitate învăţământului din Marea Britanie dându-i o calitate deosebită în comparaţie cu alte ţări;

– educaţia şi învăţământul vizează în primul rând nevoile celor educaţi, şi pe acelea ale cadrelor

didactice, dar sunt penetrate de o idee naţională, impusă de autoritatea statului, care le conferă siguranţă şi statornicie; autoritatea statului în educaţie şi învăţământ este certificată şi de faptul că în Anglia, 93% din unităţile de învăţământ sunt de stat şi doar 7% particulare;

– opţiunea şi responsabilitatea personală a elevilor din clasele superioare este sprijinită foarte puternic de stat prin posibilitatea parcurgerii a doi ani de pregătire pentru facultate, ceea ce denotă că valorile democratice s-au suprapus pe cele ale tradiţiei, în Anglia existând o ierarhie universitară foarte dezvoltată timp de sute de ani, dar şi priorităţile pe care le acordă statul britanic educaţiei şi învăţământului.

6.5. CONCLUZII GENERALE

Printre ţările în curs de dezvoltare, Indonezia şi Filipine ocupă un loc destul de ridicat în distribuţia PIB-ului real pe cap de locuitor în dolari, în timp ce Bangladesh ocupă un loc mult mai jos. În ceea ce priveşte şcolarizarea, Filipine are rate de înscriere la nivel de gimnaziu şi liceu substanţial mai mari, în timp ce Indonezia are rate care sunt substanţial mai mici, comparativ cu rata prezisă de tările în curs de dezvoltare şi cu producţia reală respectivă pe cap de locuitor. Filipine, de asemenea, se aşteaptă ca notele pentru loturi sintetice, să fie în mod substanţial mai mari decât media globală pentru ţările în curs de dezvoltare. În ceea ce priveşte cheltuielile publice pentru educaţie, toate cele trei ţări au aproximativ

acelaşi procent din PNB investit în educaţie, un pic peste 2%, care este cu mult sub nivelul prognozat de experienţa tuturor tărilor în curs de dezvoltare, date fiind producţia reală respectivă pe cap de locuitor. Datele disponibile privind distribuirea cheltuielilor recurente între nivelurile de şcolarizare pentru Bangladesh şi Filipine arată că Bangladesh alocă procentaje egale nivelului primar şi secundar şi o pondere relativ mică la nivel terţiar (universitar). În comparaţie cu cotele prezise de experienţa tuturor ţărilor în curs de dezvoltare, Bangladesh alocă mult mai mult la nivel secundar şi mult mai puţin la nivelul terţiar (precum şi un pic mai puţin la nivelul primar). Filipine alocă cea mai mare pondere dintre toate ţările în curs de dezvoltare la nivelul primar, cea mai mare a doua cotă la nivel terţiar şi cea mai mică cotă de nivel secundar. În comparaţie cu cotele prezise de experienţa tuturor tărilor în curs de dezvoltare, Filipine alocă mult mai mult la nivel primar şi oarecum mai mult la nivel terţiar (şi, prin urmare, mult mai puţin la nivelul secundar). Aşadar, aceste două ţări în curs de dezvoltare, adoptă strategii foarte diferite în ceea ce priveşte alocarea de resurse publice la cele trei niveluri. Luând ratele de înscriere în scolile private, ca procent din ratele de înscriere totale prezise de experienţa tărilor în curs de dezvoltare, Indonezia a privat o mai mare pondere la toate cele trei niveluri. Filipine are aproximativ procentul prezis la nivel pre-primar, un procent mult mai mic decât cel aşteptat la nivel primar şi un procent mai mare decât cel prezis pentru nivelul secundar. Cele trei ţări, în cele din urmă, au indicatori destul de diferiti, în măsura în care investiţiile în educaţie au fost mai mare la bărbaţi decât la femei. Pentru Bangladesh, raporturile de investiţie în favoarea educaţiei la bărbaţi faţă de femei au fost mai mari, urmând apoi cele pentru Indonezia. Pentru Filipine, raporturile de investiţii în favoarea educaţiei la bărbaţi faţă de femei au fost cele mai mici, nu numai între cele trei state proiect, dar, de asemenea, printre aproape toate ţările în curs de dezvoltare.

În ultimii ani, a existat o presiune publică considerabilă pentru descentralizarea educaţiei în ţările în curs de dezvoltare. Această presiune a fost determinată în mare măsură de constrângerile fiscale, dar a fost de asemenea motivată de îngrijorarea faţă de eficienţa unui sistem centralizat de furnizare a serviciilor de învăţământ. Studiile celor trei ţări furnizează o caracterizare bogată a evolutiei şi, în anumite privinţe în schimbare rapidă, a sistemelor de educaţie în aceste ţări. Teme comune includ:

a) Angajamente politice şi legale substanţiale - adesea constituţionale - şi în continuă creştere, faţă de educaţie.

b) Creşteri rapide ale înscrierilor la universitate sau şcoala primară şi

creşterea înscrierilor la nivel secundar şi terţiar, deşi cu variaţie între cele trei ţări (de exemplu, probabil cele mai rapide expansiuni sunt la niveluri mai ridicate în Filipine).

c) Creşterea presiunilor financiare, în parte datorită înscrierilor în creştere rapidă şi în parte din cauza presiunilor generale privind finanţele publice.

d) Calitatea şcolii este limitată şi, probabil, deteriorantă.

e) Din punct de vedere istoric, sisteme de management şi financiare foarte centralizate şi adesea complicate, care au permis luarea a puţine decizii care să fie receptive la condiţiile locale.

f) Acces diferenţiat care a favorizat elevii actuali şi potenţiali ce provin din familii cu un background mai favorabil şi care locuiesc în zone mai bune.

g) Participarea semnificativă a sectorului privat în domeniul educaţiei, deşi cu creşteri probabile în Bangladesh şi, în special, în Indonezia, în contrast cu declinul din Filipine.

h) Experienţa limitată în aspectele legate de descentralizare - inclusiv şcoli private, comisiile de management al şcolii şi controlul asupra bugetelor locale, dar de multe ori parţială şi nu în mod clar definită.

i) Creşterea mişcării spre o mai mare descentralizare, deşi, din nou, de multe ori parţială, incomplet definită şi fără toate componentele necesare la locul lor.

j) Foarte puţină explorarea sistematică înaintea impactului de descentralizare.

Fiecare dintre studiile celor 3 ţări contribuie, de asemenea, mai departe, la întocmirea unei analize cu date empirice pentru Bangladesh şi Indonezia, bazată pe datele colectate din şcoală prin studiile efectuare şi pentru Filipine cu divizia de date la nivel agregat asamblate pentru doi ani din surse multiple. Aceste studii sunt limitate din cauza lipsei de date anterioare cu caracteristicile dorite (de exemplu, înainte şi după, tratament şi control, repartizarea aleatorie) şi din cauza resurselor disponibile limitate pentru colectarea de date şi analiză. Cu toate acestea, ele contribuie la înţelegerea noastră a modelelor încrucişate în date şi, cel puţin pentru Filipine, impactul posibil al unei forme de descentralizare. Studiile din Bangladesh şi Indonezia prezintă aspecte corelate ale descentralizării - respectiv, SBM şi privatizarea - şi indică dificultăţile de a stabili impactul descentralizării dacă există alte caracteristici ale şcolii care sunt corelate cu forme de descentralizare, aşa cum pare să fie în ambele cazuri, astfel încât şcolile cu o mai mare descentralizare tind, de asemenea, să aibă inputs de calitatea

inferioară. Studiul din Filipine, mai susceptibil decât celelalte două, identifică impactul finanţării de către administraţia publică locală asupra unor măsuri de succes şcolar cu control pentru unele caracteristici importante observate, probabil, şi în cazul rezultatelor testelor, caracteristici neobservate ale comunităţii. Estimările indică un impact pozitiv semnificativ al aceastei forme de descentralizare asupra ratelor de supravieţuire şcoală primară şi rezultatelor examenelor. Dar nu există efecte semnificative asupra succesului şcolar la nivel gimnazial, autorul (Manasan, 2002) presupunând că acesta se datorează lipsei de aranjamente clare în ceea ce priveşte obligaţiile şi cheltuielile la nivel de gimnaziu.

6.6. RECOMANDĂRI PRIVIND DESCENTRALIZAREA CURRICULARĂ A SISTEMULUI EDUCAŢIONAL ROMÂNESC

Recomandarea I: Menţinerea structurii curente a consiliilor de administraţie: în locul unei structuri în care părinţii, reprezentanţii consiliilor locale şi profesorii reprezintă câte o treime din consiliu, păstrarea structurii actuale (director, director adjunct, reprezentant al consiliului local, reprezentant al primarului, reprezentanţi ai părinţilor, 1-5 profesori, reprezentanţi ai mediului de afaceri şi reprezentant al elevilor- pentru învăţământul liceal).

Aşa cum o arată experienţele internaţionale în privinţa descentralizării, aleşii locali şi părinţii nu au - de cele mai multe ori- competenţele necesare pentru a participa la luarea deciziilor în privinţa cheltuielilor şi a administrării şcolilor. Dacă în prezent directorii şcolilor trebuie să urmeze cursuri de management şi să reuşească la un examen pentru a deveni directori, părinţii şi reprezentanţii consiliului local nu vor trebui să urmeze niciun curs. Unele judeţe au procente foarte scăzute de cetăţeni cu educaţie superioară. Cu toate acestea, deşi românii au una din cele mai reduse rate de şcolarizare din Europa, se află pe locul doi într-un clasament al celor mai satisfăcuţi europeni în privinţa educaţiei pe care au primit-o (Eurofound, 2006). Această poziţionare poate indica o lipsă de expunere faţă de educaţia superioară şi faptul că multe comunităţi locale nu împărtăşesc ţelurile de echitate de a avea mai mulţi studenţi din mediul rural în universităţi. Dacă această presupunere se va confirma iar comunităţile locale vor cheltui pentru educaţie în raport direct cu procentul absolvenţilor de învăţământ superior din judet, rezultatul va fi o situaţie total opusă ţelului de echitate de a reduce

diferenţele între mediul rural şi cel urban: comunităţile sărace din mediul rural vor cheltui din bugetul local, procentual, cel mai puţin pentru educaţie. Situaţia poate deveni şi mai gravă în satele unde majoritatea adulţilor au emigrat temporar în căutare de muncă. Consiliile de administraţie din şcolile din aceste sate vor găsi cu greu părinţi care să participle la şedinţe.

Menţinerea structurii curente a consiliilor de administraţie garantează că majoritatea consiliului o constituie profesori şi administratori cu experienţă, ale căror interese sunt pe termen lung, diferite de cele ale unor părinţi care au copiii în acea şcoală pe termen scurt sau ale unor reprezentanţi ai unor aleşi locali, de asemenea interesaţi direct pe (şi de) durata mandatului.

Menţinerea structurii actuale a consiliilor de administraţie nu impiedică însă parinţii şi reprezentanţii aleşilor locali sau ai mediului de afaceri (excluşi din consiliu în noua formulă) să aibă un cuvant de spus în administrarea şcolii.

Recomandarea a II-a: Înlocuirea coeficienţilor de diferenţiere urban-rural cu un sistem de ponderi pentru elevii provenind din familii cu venit redus şi renunţarea la măsura de închidere a şcolilor din mediul rural. Sistemul de ponderi pentru studenţii din mediul rural a fost conceput să asigure necesarul de finanţare care să compenseze numărul redus de elevi din şcolile din mediul rural.

Şcolile din mediul urban au în medie 470 de elevi iar şcolile din mediul rural doar 280. Ponderea de 1.2 pentru elevii din mediul rural compensează parţial această diferenţă, ţinând cont de numărul minim de profesori ce trebuie să fie angajaţi pentru a acoperi toate materiile predate.

Desigur, dacă ministerul va implementa şi o reducere a numărului de materii, aceste costuri vor scădea.

Sistemul de ponderare nu ţine însă cont de nevoile educaţionale mai crescute ale elevilor provenind din familii sărace. Aceşti elevi, precum şi şcolile din mediile din care provin, au nevoie de finanţare crescută pentru procurarea de cărţi şi calculatoare, la care studenţii săraci au un acces scăzut, în ciuda eforturilor ministerului de a oferi fonduri copiilor săraci pentru cumpărarea de calculatoare. Datorită numarului crescut de părinţi ce au emigrat, şcolile din mediul rural au de asemenea o nevoie sporită de consilieri şcolari. Deşi greu de implementat în condiţiile unei grile unice de salarizare, şcolile rurale ar trebui să primească de asemenea fonduri mai mari pentru a atrage profesori calificaţi.

Un alt argument împotriva ponderilor urban-rural este faptul că diferenţele dintre sate şi oraşe în termeni de resurse educaţionale,

recreaţionale şi culturale sunt adesea nesemnificative.

Datorită unei politici de urbanizare forţată în timpul regimului comunist, multe sate au devenit oraşe numai cu numele iar locuitorii şi-au păstrat ocupaţiile agrare după ce s-au construit câteva blocuri, uneori fără canalizare. În 2003, Parlamentul României a votat o lege prin care multe sate primeau statutul de oraş, deşi nu îndeplineau multe din cerinţele de urbanism şi în câteva cazuri nici numărul necesar de locuitori. Judeţele unde numărul oraşelor a crescut semnificativ sunt judeţe cu rate scăzute de şcolarizare şi rate crescute de sărăcie. Şcolile din noile oraşe vor primi finanţarea mai redusă pentru şcoli din mediul urban deşi au toate caracteristicile unor sate. Chiar şi oraşe mai mari duc lipsa unor resurse educaţionale şi culturale.

Închiderea sau fuzionarea şcolilor este realizată în scopul eficientizării sistemului dar

subminează scopul guvernului de a creşte rata de şcolarizare a elevilor din mediul rural. Dacă

şcolile mici din mediul rural se vor inchide, elevii vor trebui să fie transportaţi la alte şcoli, adesea pe distanţe mari. Ţinând cont de situaţia precară a drumurilor din România - ce devin

impracticabile în condiţii meteo nefavorabile - există riscul ca elevii să nu poată ajunge la şcoală pe perioade îndelungate. Transportarea copiilor pe distanţe lungi va fi încă un motiv pentru părinţi de a nu îşi trimite copiii la şcoală şi pentru copii, de a lipsi de la şcoală.

Recomandarea a III-a: Clarificarea mecanismului instituţional prin care autorităţile centrale vor putea interveni pentru a opri segregarea şcolilor pe criterii etnice.

Segregarea de factor a etniei rroma este o realitate în România, iar multe şcoli au clase speciale care concentrează elevii rromi.

Între 12 şi 20% din elevii rromi sunt elevi în şcoli unde mai mult de 50 sau chiar 70 la sută din elevi sunt rromi. În trei sferuturi din şcolile unde elevii rromi sunt majoritari lipseşte o bibliotecă şcolară.

Începând cu anul şcolar 2007-2008 s-a interzis, formarea claselor I şi a V-a segregate preponderent sau numai cu elevi rromi. Un studiu al organizaţiei Romani Criss arată că multe şcoli au ignorat pur şi simplu ordinul ministerului. Proiectul de lege propus de ministrul Funeriu prevede ca şcolile vor putea selecta elevii „în baza unei metodologii a Ministerului". Aceasta metodologie trebuie sa fie clară şi neinterpretabilă în privinţa interzicerii şi prevenirii discriminării pe baza de rasă sau etnie, printre alţi factori.

Orice formă de admitere pe baza de rezultate şcolare sau care depinde de venitul familiei pune în mod indirect elevii rromi în dezavantaj, datorită ratei extrem de ridicate de sărăcie în rândul acestei populaţii. Având în vedere rolul crescut al comunităţilor locale şi restrângerea atribuţiilor inspectoratelor, mecanismele prin care autorităţile centrale pot preveni şi elimina situaţiile de segregare dealtfel deja observabile în teritoriu trebuie să prevadă sancţiuni şi mecanisme clare.

Iniţierea unor întâlniri la anumite intervale de timp şi formarea în comun a reprezentanţilor unităţilor şcolare (directori, membri în consiliul de administraţie, contabili-şefi etc.) şi ai autorităţilor publice locale (primari, consilieri locali, personal din aparatul tehnic al primăriilor etc.).

Alte recomandări:

– Statuarea şi consolidarea rolului de mediator al ISJ între unităţile şcolare şi autorităţile administraţiei publice locale.

– Restructurarea paginilor web a ISJ-urilor, prin includerea unei secţiuni care să reflecte acţiuni proprii, în contextul descentralizării.

– Asigurarea bazei legale comune pentru cooperarea între învăţământ şi celelalte instituţii care se ocupă de promovarea şi apărarea drepturilor copilului şi ale familiei (protecţia copilului, poliţia etc.).

– Înfiinţarea în oraşe a unor departamente speciale care să se ocupe cu problemele învăţământului.

– Primăria, consiliul local şi părinţii ar trebui să fie mai bine reprezentate în consiliul deadministraţie al şcolii.

– Bugetul şcolii ar trebui să fie alocat ca sumă globală.

– Managerii şcolii să aibă dreptul de a decide asupra modului de alocare a intrărilor.

– Şcolii să i se atribuie o libertate mai mare în ceea ce priveşte managementul financiar şi utilizarea sumei globale.

– Şcolile să fie informate cu privire la limitările bugetare înainte de a-şi întocmi bugetele.

– Alocările bugetare către şcoli să fie corelate cu rezultatele, iar performanţa aşteptată să fie specificată în documentele de estimare a bugetelor

– Rezultatele aşteptate de la şcoli să fie definite în termeni cantitativi (de exemplu, număr de elevi), calitativi (de exemplu, rezultatele de la examinări) şi timp (de exemplu, durata unui ciclu educaţional).

– Şcolile să poată realoca economiile realizate de ele către alte scopuri sau să le poată păstra pentru anul următor.

– Veniturile proprii ale şcolii şi economiile provenite din finanţarea de bază primită de la bugetul local şi de la bugetul de stat să rămână integral la dispoziţia unităţii şi să fie utilizate conform deciziilor consiliului de administraţie pentru dezvoltare şi pentru motivarea personalului.

– Sumele rămase necheltuite la sfârşitul anului financiar, indiferent de sursa de proveniență, să rămână la dispoziţia unităţii de învăţământ şi să se preia în bugetul anului următor.

– Stimularea creşterii eficienţei şi calităţii activităţii şcolilor printr-un sistem de finanţare proporţională diferenţiată, care asigură plata furnizorilor de servicii educaţionale, în funcţie de numărul elevilor cuprinşi în fiecare tip de program şi de progresele făcute de elevi.

– Fiecare unitate de învăţământ, persoană juridică, să aibă cont deschis la trezorerie şi toate operaţiunile de plăţi şi încasări să se realizeze sub autoritatea directorului ca ordonator terţiar de credite.

– Directorul unităţii de învăţământ să aibă dreptul, pe baza unor criterii-standard, să fixeze anual pentru fiecare cadru didactic un salariu diferenţiat, în funcţie de performanţele profesionale ale acestuia şi de volumul activităţii depuse.

– Fiecare unitate de învăţământ, persoană juridică, să-şi creeze compartimente financiar-contabile proprii.

– Formula descentralizării va trebui modificată pentru a pune de acord obligaţiile cu responsabilităţile de administrare a învăţământului.

– Vor trebui iniţiate programe de formare a directorilor de şcoli, în domeniul finanţării învăţământului.

Concluzii:

Această analiză arată cum descentralizarea riscă să conducă la niveluri crescute de inegalitate în ceea ce priveşte cheltuielile educaţionale dacă frâiele conducerii şcolilor vor fi date părinţilor şi reprezentanţilor consilierilor locali. Inegalităţi în nivelul cheltuielilor pentru educaţie şi în nivelul capacităţii administrative vor periclita obiectivul de a creşte accesul elevilor din mediul rural în licee şi universităţi. Închiderea şi fuzionarea şcolilor din mediul rural îngreunează de asemenea accesul elevilor din mediul rural la educaţie.

În ciuda tuturor dovezilor din alte ţări în privinţa dificultăţilor şi a consecinţelor negative ale descentralizării sistemului educaţional precum şi a avertizărilor experţilor Băncii Mondiale, actualul guvern este hotarât să implementeze sistemul de finanţare per capita în acelaşi timp cu realizarea descentralizării şi introducerii unor opţiuni de privatizare şcolară.

Recomandările din aceasta lucrare propun modificări legislative ce ar putea reduce consecinţele negative ale noii legi a educaţiei. O opoziţie puternică din partea sindicatelor, a

opoziţiei politice şi a părinţilor nemulţumiţi de închiderea şcolilor pot însă opri această lege în

Parlament sau în practică.

Posibilitatea de înfiinţare de „alternative şcolare"; sistemul de evaluare a şcolilor în urma căruia unele şcoli cu calificative proaste ar putea fi închise; înfiinţarea de clase private în şcoli publice; înfiinţarea de consorţii şcolare.

Din păcate există puţine studii asupra legii Funeriu şi a consecintelor măsurilor prevăzute de aceasta. Proiectul de lege este netransparent şi abundă în menţiuni că măsurile vor fi transpuse prin ordin al ministerului. Dacă până acum ministerul şi statul român puteau să îşi permită să emită ordine (precum cel in privinţa segregării) sau să emită prevederi legale pe care să nu le respecte sau care să nu fie respectate în practică, - pentru că statul era atât legiuitor cât şi administrator al şcolilor- dacă „Legea Funeriu" este adoptată în forma actuală, statul român poate să devină parte în multe procese. Prevederile legii, deşi vagi, angajează statul român faţă de organizării private, culte, şi părinţi doritori să îşi educe copiii acasă (*home schooling*). Exemplul statului Chile, care a implementat un sistem asemănător celui prevăzut în „Legea Funeriu" (prin care părinţii pot muta liber copiii la şcoli private care primesc finanţare de la stat) a dus la o explozie a şcolilor private. Din păcate, dezbaterea asupra legii educaţiei se concentrează pe probleme de moment, precum salariile, reducerea numărului de posturi sau diverse aranjamente în privinţa examenelor sau a trecerii clasei a 9-a la liceu. Consecinţele acestei legi sunt însă greu de anticipat, ţinând cont de multitudinea de prevederi neclare care deschid legal calea unor schimbări radicale în societatea românească.

CONCLUZII

Pornind de la ideea că descentralizarea trebuie să fie o acţiune coerentă şi reflexivă, în acest moment nu cred că se poate vorbi despre descentralizare.

Dacă în mediul rural comunicarea între şcoală şi autorităţi şi comunitatea locală se realizează în mod direct, în mediul urban, unde există mult mai multe şcoli care apelează la aceste instituţii, descentralizarea se face mult mai greoi. Relaţia personală a directorului cu autorităţile influenţează finanţarea şcolilor de la bugetul local, situaţia fiind diferită în acest sens, de la o zonă la alta. Din acest punct de vedere, şcolile din mediul rural, fiind mai aproape de autorităţi, par a fi mai pregătite pentru descentralizare decât şcolile de la oraş.

De cele mai multe ori, descentralizarea este privită de către directori ca un plus de libertate în ceea ce priveşte deciziile. Faptul că mulţi dintre cei care se află în echipa de conducere sunt doar cadre didactice, fără pregătire sau formare managerială, duce la decizii nu tocmai potrivite.

De calităţile şi abilităţile echipei manageriale depinde bunul mers, prestigiul şi reputaţia şcolii în comunitate.

Recomandări:

- înfiinţarea unor departamente speciale care să se ocupe cu problemele învăţământului;
- libertate în utilizarea sumei globale;
- programe de formare a directorilor de şcoli în domeniul managementului educaţional şi finanţării învăţământului;
- întâlniri periodice unde să se discute problemele învăţământului(primarii invitaţi lipsesc de la dezbaterile la nivel de inspectorat sau şcoli);
- programe de formare pentru consilierul de imagine al şcolii în vederea unei bune colaborări cu autorităţile locale, comunitatea şcolară şi cu părinţii;
- asumarea responsabilă a deciziilor privind calitatea procesului instructiv-educativ, dar şi a condiţiilor de realizare a acestuia;

- motivarea membrilor consiliilor de administraţie;
- degrevarea de ore pentru managerul şcolar pentru a se putea ocupa de partea economico- financiară;
- directorul adjunct să se ocupe doar de partea instructiv-educativă şi administrativă.

Recomandări

1. Menţinerea structurii actuale a consiliilor de administraţie – în locul unei structuri în care părinţii, reprezentanţii consiliilor locale şi profesorii reprezintă câte o treime din consiliu, păstrarea structurii actuale (director, director adjunct, reprezentant al consiliului local, reprezentant al primarului, reprezentanţi ai părinţilor, între unu şi cinci profesori, reprezentanţi ai mediului de afaceri şi un reprezentant al elevilor – pentru învăţământul liceal).
2. Înlocuirea coeficienţilor de diferenţiere urban-rural cu un sistem de ponderi pentru elevii provenind din familii cu venit redus şi renunţarea la măsura de închidere a şcolilor din mediul rural.
3. Clarificarea mecanismului instituţional prin care autorităţile centrale vor putea interveni pentru a opri segregarea şcolilor după criterii etnice.

Detalierea recomandărilor

Recomandarea 1 – *Menţinerea structurii curente a consiliilor de administraţie.*

Aşa cum indică experienţele internaţionale în privinţa descentralizării, aleşii locali şi părinţii nu au, de cele mai multe ori, competenţele necesare pentru a participa la luarea deciziilor în privinţa cheltuielilor şi a administrării şcolilor. Dacă în prezent directorii şcolilor trebuie să urmeze cursuri de management şi să reuşească la un examen pentru a deveni directori, părinţii şi reprezentanţii consiliului local nu vor trebui să urmeze niciun curs. În cazul anumitor judeţe, procentul cetăţenilor cu studii superioare este unul deosebit de scăzut. Cu toate acestea, deşi românii au una din cele mai reduse rate de şcolarizare din Europa, se află pe locul doi într-un clasament al celor mai mulţumiţi europeni în privinţa educaţiei pe care au primit-o (Eurofound, 2006). Această poziţionare poate indica o lipsă de expunere faţă de educaţia superioară, precum şi faptul că numeroase comunităţi locale nu împărtăşesc ţelurile de echitate de a avea mai mulţi studenţi din mediul rural în universităţi. Dacă această presupunere se va confirma, iar comunităţile locale vor aloca educaţiei cheltuieli direct proporţionale cu procentul absolvenţilor de învăţământ superior din judeţ, rezultatul se va traduce printr-o situaţie total opusă ţelului de echitate de a reduce diferenţele între mediul rural şi cel urban – comunităţile sărace din

mediul rural vor cheltui din bugetul local, procentual, cel mai puţin pentru educaţie. Situaţia poate deveni şi mai gravă în satele unde majoritatea adulţilor au emigrat temporar în căutare unui loc de muncă. Consiliile de administraţie din şcolile din aceste sate vor găsi cu greu părinţi care să participle la şedinţe.

Menţinerea structurii curente a consiliilor de administraţie garantează că majoritatea consiliului o constituie profesori şi administratori cu experienţă, ale căror interese vizează un orizont de timp pe termen lung, diferite de cele ale unor părinţi care au copiii în acea şcoală pe termen scurt sau ale unor reprezentanţi ai unor aleşi locali, de asemenea interesaţi direct pe (şi de) durata mandatului.

Menţinerea structurii actuale a consiliilor de administraţie nu impiedică însă părinţii şi reprezentanţii aleşilor locali sau ai mediului de afaceri (excluşi din consiliu în noua formulă) să aibă un cuvant de spus în administrarea şcolii.

Recomandarea 2 – *Înlocuirea ponderilor urban-rural cu ponderi pentru elevii provenind din familii cu venituri reduse şi renunţarea la măsura de închidere a şcolilor din mediul rural.*

Sistemul de ponderi pentru educaţii din mediul rural a fost conceput să asigure necesarul de finanţare care să compenseze numărul redus de elevi din şcolile din mediul rural. Şcolile din mediul urban au în medie 470 de elevi, iar şcolile din mediul rural doar 280. Ponderea de 1,2 pentru elevii din mediul rural compensează parţial această diferenţă, ţinând cont de numărul minim de profesori ce trebuie să fie angajaţi pentru a acoperi toate materiile predate. Desigur, dacă Ministerul va implementa şi o reducere a numărului de materii, aceste costuri vor scădea.

Sistemul de ponderare nu ţine însă cont de nevoile educaţionale mai crescute ale elevilor provenind din familii sărace. Aceşti elevi, precum şi şcolile din mediile din care provin, au nevoie de finanţare crescută pentru procurarea de cărţi şi calculatoare, la care cei săraci au un acces scăzut, în ciuda eforturilor Ministerului de a oferi fonduri copiilor săraci pentru achiziţionarea de calculatoare. Datorită numarului crescut de părinţi ce au emigrat, şcolile din mediul rural au de asemenea o nevoie sporită de consilieri şcolari. Deşi greu de implementat în condiţiile unei grile unice de salarizare, şcolile rurale ar trebui să primească, de asemenea, fonduri mai mari pentru a atrage profesori calificaţi.

Un alt argument împotriva ponderilor urban-rural este reprezentat de faptul că diferenţele dintre sate şi oraşe în termeni de resurse educaţionale, recreaţionale şi culturale sunt adesea nesemnificative.

Datorită unei politici de urbanizare forţată în timpul regimului comunist, multe sate au devenit oraşe numai cu numele iar locuitorii şi-au păstrat ocupaţiile agrare după ce s-au construit câteva blocuri, uneori fără canalizare. În 2003, Parlamentul României a votat o lege prin care multe sate primeau statutul de oraş, deşi nu îndeplineau multe din cerinţele de urbanism şi, în câteva cazuri, nici numărul necesar de locuitori. Judeţele unde numărul oraşelor a crescut semnificativ sunt judeţe cu rate scăzute de şcolarizare şi rate crescute de sărăcie. Şcolile din noile oraşe vor primi o finanţare mai redusă, aferentă şcolilor din mediul urban, deşi prezintă caracteristicile unor sate. Chiar şi oraşe mai mari duc lipsa unor resurse educaţionale şi culturale.

Închiderea sau fuzionarea şcolilor este realizată în scopul eficientizării sistemului, însă subminează scopul Guvernului de a creşte rata de şcolarizare a elevilor din mediul rural. În condiţiile în care şcolile mici din mediul rural se vor închide, elevii vor trebui să fie transportaţi la alte şcoli, adesea pe distanţe mari. Ţinând cont de situaţia precară a drumurilor din România - ce devin impracticabile în condiţii meteo nefavorabile - există riscul ca elevii să nu poată ajunge la şcoală pe perioade îndelungate. Transportarea copiilor pe distanţe mari va fi încă un motiv pentru părinţi de a nu îşi trimite copiii la şcoală şi pentru copii, de a lipsi de la şcoală.

Recomandarea 3 – *Realizarea unei analize a mecanismului instituţional de prevenire*
a cazurilor de segregare.

Segregarea *de facto* a etniei rrome este o realitate în România, iar multe şcoli au clase speciale care concentrează elevii rromi. Între 12 şi 20% din elevii rromi sunt elevi în şcoli unde mai mult de 50 sau chiar 70 la sută din elevi sunt rromi. În trei sferturi din şcolile unde elevii rromi sunt majoritari, lipseşte o bibliotecă şcolară.

Începând cu anul şcolar 2007-2008, s-a interzis formarea claselor I şi a V-a segregate preponderent sau numai cu elevi rromi. Un studiu al organizaţiei Romani Criss arată că multe şcoli au ignorat pur şi simplu ordinul Ministerului. Proiectul de lege propus de ministrul Funeriu prevede că şcolile vor putea selecta elevii „în baza unei metodologii a Ministerului". Această metodologie trebuie să fie clară şi neinterpretabilă în privinţa interzicerii şi prevenirii discriminării pe bază de rasă sau etnie, printre alţi factori. Orice formă de admitere pe bază de rezultate şcolare sau care depinde de venitul familiei, pune în mod indirect elevii rromi în dezavantaj, datorită ratei extrem de ridicate de sărăcie în rândul acestei populaţii. Având în vedere rolul crescut al comunităţilor locale şi restrângerea atribuţiilor

inspectoratelor, mecanismele prin care autorităţile centrale pot preveni şi elimina situaţiile de segregare de altfel deja observabile în teritoriu, trebuie să prevadă sancţiuni şi mecanisme clare.

Concluzii generale

Această analiză arată modul în care descentralizarea riscă să conducă la niveluri crescute de inegalitate în ceea ce priveşte cheltuielile educaţionale, dacă „frâiele" conducerii şcolilor vor fi date părinţilor şi reprezentanţilor consilierilor locali. Inegalităţile prezente la nivelul cheltuielilor pentru educaţie şi la nivelul capacităţii administrative vor periclita obiectivul de a creşte accesul elevilor din mediul rural în licee şi universităţi. Închiderea şi fuzionarea şcolilor din mediul rural îngreunează, de asemenea, accesul elevilor din mediul rural la educaţie.

În ciuda tuturor dovezilor din alte ţări în privinţa dificultăţilor şi a consecinţelor negative ale descentralizării sistemului educaţional, precum şi a avertizărilor experţilor Băncii Mondiale, Guvernul pare determinat să implementeze sistemul de finanţare per capita, în acelasi timp cu realizarea descentralizării şi introducerii unor opţiuni de privatizare şcolară.

Recomandările enunţate anterior propun modificări legislative ce ar putea reduce consecinţele negative ale noii Legi a educaţiei. O opoziţie puternică din partea sindicatelor, a opoziţiei politice şi a părinţilor nemultumiţi de închiderea şcolilor, pot însă influenţa această Lege în sens favorabil tuturor actorilor implicaţi.

Posibilitatea de înfiinţare a unor „alternative şcolare"; sistemul de evaluare a şcolilor în urma căruia unele şcoli ce au obţinut calificative nesatisfăcătoare ar putea fi închise; înfiinţarea de clase private în şcoli publice; înfiinţarea de consorţii şcolare.

Din păcate, se constată că există puţine studii asupra noii Legi a educaţiei naţionale şi a consecinţelor măsurilor prevăzute de aceasta. Prevederile Legii, deşi vagi, angajează statul român faţă de organizaţii private, culte, şi părinţi doritori să îşi educe copiii acasă (*home schooling*). Exemplul statului Chile, care a implementat un sistem asemănător celui prevăzut în noua Lege a educaţiei naţionale (prin care părinţii pot muta liber copiii la şcoli private care primesc finanţare de la stat), a dus la o explozie a şcolilor private. Din păcate, dezbaterea asupra Legii educaţiei se concentrează pe probleme de moment, precum salariile, reducerea numărului de posturi sau diverse aranjamente în privinţa examenelor sau a trecerii clasei a 9-a la liceu. Consecinţele acestei Legi sunt încă greu de anticipat, ţinând cont de multitudinea de prevederi neclare care deschid legal calea unor schimbări radicale în societatea românească.

Concluzii specifice (conexe cercetării ştiinţifice)

În urma analizării rezultatelor obţinute în cercetarea ilustrată anterior, considerăm că ipotezele sunt confirmate cu o valoare ridicată de validitate, conform instrumentelor statistice utliziate.

Astfel, am sesizat că personalul implicat direct în procesul de descentralizare a sistemului educaţional preunversitar prezintă o motivaţie ridicată în ceea ce priveşte procesul descentralizării, chiar dacă resursele de care dispun aceşti indivizi sunt limitate din punct de vedere material, financiar şi legislativ, compensând din punct de vedere al resurselor umane.

În ciuda scepticismului pe care l-am manifestat noi, am observat faptul că absolvenţii de liceu au o atitudine pozitivă şi constructivă pentru descentralizarea sistemului de învăţământ preuniversitar, văzut ca o cale de evoluţie a şcolii. Astfel, se confirmă şi cea de a doua ipoteză pe care noi am ilustrat-o în momentul iniţial al cercetării noastre. În mod corespondent şi similar, s-a confirmat şi ideea conform căreia absolvenţii modului psihopedagogic cunosc procesul de descentralizare şi sunt pregătiţi pentru implementarea acestuia cu atât mai mult cu cât aceştia din urmă beneficiază de o pregătire psihopedagogică care susţine validitatea acestei ipoteze.

La nivelul comunităţilor studiate în cercetarea noastră, predomină dorinţa de schimbare la nivelul membrilor comunităţii; aceştia chiar îşi propun să se implice activ în descentralizarea sistemului de învăţământ preuniversitar.

Observând toate aceste rezultate, în mod evident, apare relevat caracterul unitar redat de atitudinea şi implicarea indivizilor şi a comunităţii în ceea ce priveşte descentralizarea sistemului educaţional preuniversitar din România.

Considerăm că demersul nostru a fost astfel orientat în direcţia urmăririi ipotezelor formulate iniţial şi a reuşit, la final, să le ofere un caracter ridicat de validitate.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

BIBLIOGRAFIE

1. **ALBERT-LORINCZ, E., CARCEA, M.I.,** 1998, Prevenirea dezadaptării şcolare, Ed. Cermi, Iaşi

2. **ALBU, E.,** 2002, Manifestări tipice ale devierilor de comportament la elevii preadolescenţi, Ed. Aramis, Bucureşti

3. **ALLPORT, G.W.,** 1981, Structura şi dezvoltarea personalităţii, E.D.P., Bucureşti

4. **AMES, R., AMES, C.,** 1991, Motivation and Effective Teaching, în: Idol, L., Fly Jones, B., Educaţional Values and Cognitive Instuction: Implication form Reform, Hillsdale: Lawrence Erlbaum

5. **ANZIEU, D., MARTIN, J.,** 1994, La dinamique des groupes restreints, PUF, Paris

6. **ARMSTRONG, T.,** 2000, Multiple intelligences în the classroom (2nd ed.), Alexandria, VA: Association for Supervision and Curriculum Development

7. **AUGER, M.T., BOUCHARLAT, C.,** 1999, Eleves 'difficiles', profs en difficulté, Chonique sociale, Lyon

8. **AUSUBEL, D., ROBINSON, F.,** 1981, Învăţarea în şcoală, E.D.P. Bucureşti

9. **BARON, R.A., BRANSCOMBE, N.R., BYRNE, D.,** 2002, Social Psychology, Ed. Allyn&Bacon, Inc.

10. **BĂBAN, A.,** 2001, Consiliere educaţională, Imprimeria Ardealul, Cluj-Napoca

11. **BĂRAN-PESCARU, A.,** 2004, Parteneriat în educaţie, Ed. Aramis, Bucureşti

12. **BÂRZEA, C.,** 1982, La pédagogie du succès, P.U.F., Paris

13. **BÂRZEA, C.,** 1995, Arta şi ştiinţa educaţiei, E.D.P., Bucureşti

14. **BELLANCA, J. A.,** 1997, Active learning handbook: For the multiple intelligences classroom, Arlington Heights, IL: IRI/Skylight Training and Publishing

15. **BERNAT, S.E.,** 2003, Tehnica învăţării eficiente, Ed. P.U.C., Cluj-Napoca

16. **BIRCH, A.,** 2000, Psihologia dezvoltării, Ed. Tehnică, Bucureşti

17. **BLOOM, B.S.,** 1981, All Our Children Learning, New-York: McGraw-Hill

18. **BOCOŞ, M.,** 2002, Instruirea interactivă. Repere pentru reflecţie şi acţiune, Ed. P.U.C., Cluj-Napoca

19. **BOCOŞ, M.,** 2005, Teoria şi practica cercetării pedagogice, ediţia a II-a, Ed. Casa Cărţii de ştiinţă, Cluj-Napoca

20.**BOCOŞ, M.**, 2007, Didactica disciplinelor pedagogice. Un cadru constructivist, Ed. P.U.C., Cluj-Napoca

21.**BOCOŞ, M., IONESCU, M.**, 2009, Tratat de didactică modernă, Ed. Paralela 45, Piteşti

22.**BONTAŞ, I.**, 1998 Pedagogie, Ed. All, Bucureşti

23.**BRNSFORD, J.D., BROWN, A.L., COCKING, R.R.**, How people learn: Brain, mind, experience and school, Whashington, D.C.: National Academy Press

24.**BROOKS, G.J., BROOKS, M.**, 1993, Association for supervision and Curriculum Development, Aexandria, VA

25.**BROWN, B.**, 1999, Self Efficacy Beliefs and Carreer Development, (http: //www.ericfacility.net/ericdigests/ed429187.html)

26.**BUNESCU, G., ALECU, G., BADEA, D.**, 1997, Educaţia părinţilor. Srategii şi programe, E.D.P., Bucureşti

27.**BUNESCU, GHE.**, 2007, Politici şi reforme socio-educaţionale. Actori şi acţiuni, Ed. Cartea Universitară, Bucureşti

28.**CERGHIT, I. (coord.)**, 1988, Perfecţionarea lecţiei în şcoala modernă, E.D.P., Bucureşti

29.**CERGHIT, I.**, 2002, Sisteme de instruire alternative şi complementare. Structuri, stiluri şi strategii, Ed. Aramis, Bucureşti

30.**CERGHIT, I.**, 2006, Metode de învăţământ, Ed. Polirom, Iaşi

31.**CHELCEA, S.**, 1975, Chestionarul în investigaţia sociologică, Ed. Ştiinţifică şi Enciclopedică, Bucureşti

32.**CHIŞ, V.**, 2001, Activitatea profesorului între curriculum şi evaluare, Ed. P.U.C., Cluj-Napoca

33.**CHIŞ, V.**, 2005, Pedagogia contemporană. Pedagogia pentru competenţe, Ed. Casa Cărţii de Ştiinţă, Cluj-Napoca

34.**CHIŞ, V., IONESCU, M.**, 2009, Fundamentări teoretice şi abordări praxiologice în Ştiinţele educaţiei, Ed. Eikon, Cluj-Napoca

35.**CIOLAN, L.**, 2003, Dincolo de discipline. Ghid pentru învăţarea integrată / crosscurriculară, Centrul educaţia 2000+, Bucureşti

36.**CIOLAN, L.**, 2008, Învăţarea integrată. Fundamente pentru un curriculum transdisciplinar, Ed. Polirom, Iaşi

37.**CLAPAREDE, E.**, 1975, Psihologia copilului şi pedagogia experimentală, E.D.P., Bucureşti

38.**COAŞAN, A.**, 1980, Inadaptarea şcolară – forme de manifestare şi modalităţi de prevenire, Cluj-Napoca, (Teză de doctorat, conducător ştiinţific: prof. univ. dr. Andrei Dancsuly)

39.**COAŞAN, A., VASILESCU, A.**, 1988, Adaptarea şcolară, Ed. Ştiinţifică şi Enciclopedică, Bucureşti

40.**CODOREAN, G.**, 2005, Perspective asupra calităţii în învăţământul superior, în Revista de Ştiinţe ale Educaţiei, nr. 2/2004, Ed. Universităţii de Vest, Timişoara

41.**CODOREAN, G.**, 2006, Politicile educaţionale şi sistemul de învăţământ

românesc contemporan, Ed. Mirton, Timişoara

42.**COHEN, L., MANION, L.,** 1998, Research methods în education, Routledge, London&New York

43.**COMER, J.P., HAYNES,** M., 1991, Parent Involvement în School: An Ecological Approach, in: Elementary School Journal

44.**COSMOVICI, A., IACOB, L.,** 1998, Psihologie şcolară, Ed. Polirom, Iaşi

45.**COSMA, T.,** 2001, Şedinţele cu părinţii în gimnaziu, Ed. Polirom, Iaşi

46.**COZMA, T.,** 2004, Educaţie integrată, în: Psihologie-Pedagogie (cursurile anului III), coord. Neculau A., Ed. Universităţii „Al. I. Cuza", Iaşi

47.**CRAHAY, M.,** 2009, Psihologia educaţiei, Ed. Trei, Bucureşti

48.**CREŢU, C.,** 1997, Psihopedagogia succesului, Ed. Polirom, Iaşi

49.**CREŢU, C.,** 1998, Curriculum diferenţiat şi personalizat, Ed. Polirom, Iaşi

50.**CREŢU, C.,** 2005, Politici educaţionale şi reformă în educaţie, în: Psihologie (cursurile anului V), coord. Neculau A., Ed. Universităţii „Al. I. Cuza", Iaşi

51.**CREŢU, E.,** 1999, Probleme ale adaptării şcolare, Ed. All, Bucureşti

52.**CREŢU, T.,** 2001, Psihologia vârstelor, Ed. Credis, Bucureşti

53.**CRISTEA, S.,** 1994, Fundamentele pedagogice ale reformei învăţământului, E.D.P., Bucureşti

54.**CRISTEA, S.,** 1998, Dicţionar de termeni pedagogici, E.D.P., Bucureşti

55.**CUCOŞ, C. (coord.),** 1998, Psihopedagogie pentru examenele de definitivare şi grade didactice, Ed. Polirom, Iaşi

56.**CUCOŞ, C.,** 2006, Pedagogie (Ediţia a II-a), Ed. Polirom, Iaşi

57.**CUCOŞ, C.,** 2008, Teoria şi metodologia evaluării, Ed. Polirom, Iaşi

58.**DAN-SPÎNOIU, G.,** 1981, Cunoaşterea personalităţii elevului preadolescent, E.D.P., Bucureşti

59.**DAVITZ, J.R., BALL, S,** 1978, Psihologia procesului educaţional, E.D.P., Bucureşti

60.**DEBESSE, M.,** 1970, Psihologia copilului de la naştere la adolescenţă, E.D.P., Bucureşti

61.**DELORS, J.,** 2000, Comoara lăuntrică. Raportul către UNESCO al Comisiei Internaţionale pentru Educaţie în sec. XXI, Ed. Polirom, Iaşi

62.**D'HAINAUT, L., LAWTON, D.,** 1981, Sursele unei reforme a conţinuturilor axate pe educaţia permanentă, în: Programe de învăţământ şi educaţie permanentă, coord. D'Hainaut L., E.D.P., Bucureşti

63.**DORON, R., PARROT, F.,** 1999, Dicţionar de psihologie, Ed. Humanitas, Bucureşti

64.**DRĂGAN, I., NICOLA, I.,** 1995, Cercetarea psihopedagogică, Ed. Tipomur, Târgu-Mureş

65.**DRUŢĂ, M. E.,** 2004, Cunoaşterea elevului, Ed. Aramis, Bucureşti

66.**DUMITRU, I. AL.,** 2000, Dezvoltarea gândirii critice şi învăţarea eficientă, Ed. Universităţii de Vest, Timişoara

67.**DUMITRU, I. AL.,** 2007, Consiliere psihopedagogică. Baze teoretice şi

sugestii practice, Ed. Polirom, Iaşi

68.**DUNN, R., GRIGGS, S. A.,** 1995, Learning styles: Quiet revolution în American secondary schools. Westport, CT: Praeger

69.**EMITH, D.,** 1972, Maximum learning în minimum time, Robert Speller&Sons, New York

70.**EYSENCK, H., EYSENCK, M.,** 1998, Descifrarea comportamentului uman, Ed. Teora, Bucureşti

71.**FISCHER, G.N.,** 1997, La Psychologie sociale, Ed. Seuil

72.**GAGNE, R.,** 1975, Condiţiile învăţării, E.D.P., Bucureşti

73.**GALINSKI, E.,** 1990, Why are some parent - teacher relationships clouded with difficulties?, in Young Children, vol. 4

74.**GARDNER, H.,** 1991, The unschooled mind: How children think and how schools should teach. New York: Basic Books

75.**GARDNER, H.,** 1993, Frames of mind: The theory of multiple intelligences/10th Anniversary Edition, New York: Basic Books

76.**GARDNER, H.,** 2006, Inteligenţe multiple. Noi orizonturi, Ed. Sigma, Bucureşti

77.**GOLU, M.,** 2000, Fundamentele psihologiei, Ed. România de mâine, Bucureşti

78.**GOLU, P.,** 1974, Psihologie socială, E.D.P., Bucureşti

79.**GOLU, M., VERZA, E., ZLATE, M.,** 1995, Psihologia copilului, E.D.P., Bucureşti

80.**GOSLING, P.,** 1992, Qui est responsable de l'échec scolaire, PUF, Paris

81.**GUSDORF, G.,** Pourqoui des proffesseurs? Ed Payot, Paris

82.**GOMPERZ, Th.,** Les penseurs de la Grece, vol I – II, Paris

83.**HANCHEŞ, L.,** 2007, De la politici educaţionale la adaptarea socio-educaţională. Politici şi practici educaţionale contemporane, Ed. Eurostampa, Timişoara

84.**HOLBAN, I.,** 1978, Cunoaşterea elevului, o sinteză a metodelor, E.D.P., Bucureşti

85.**IONESCU, M. (coord.),** 1998, Educaţia şi dinamică ei, Ed. Tribuna Învăţământului, Bucureşti

86.**IONESCU, M., 2000,** Demersuri creative în predare şi învăţare, Ed. P.U.C., Cluj-Napoca

87.**IONESCU, M.,** (coord.), 2007, Abordări conceptuale şi praxiologice în ştiinţele educaţiei, Ed. Eikon, Cluj-Napoca

88.**IONESCU, M., CHIŞ, V.,** 1992, Strategii de predare-învăţare, Ed. Ştiinţifică, Bucureşti

89.**IONESCU, M., RADU, I.,** 2004, Didactica modernă, Ed. Dacia, Cluj-Napoca

90.**IUCU, B.R.,** 2001, Instruirea şcolară. Perspecive teoretice şi aplicative, Ed. Polirom, Iaşi

91.**IUCU, B.R.,** 2005, Formarea personalului didactic – sisteme, politici,

strategii, Ed. Humanitas, Bucureşti

92.**IUCU, B.R.**, 2006, Managementul clasei de elevi. Aplicaţii pentru gestionarea situaţiilor de criză educaţională, Ed. Polirom, Iaşi

93.**JIGĂU, M.**, 1998, Factorii reuşitei şcolare, Ed. Grafoart, Bucureşti

94.**JINGA, I., ISTRATE, E.**, 2001, Manual de pedagogie, Ed. All Educaţional, Bucureşti

95.**JINGA, I., NEGREŢ-DOBRIDOR, I.**, 2004, Inspecţia şcolară şi design-ul instrucţional, Ed. Aramis, Bucureşti

96.**JOIŢA, E.**, 2006, Instruirea constructivistă – o alternativă. Fundamente. Strategii, Ed. Aramis, Bucureşti

97.**JOIŢA, E., (coord.)**, 2008, A deveni profesor constructivist, E.D.P., Bucureşti

98.**JOIŢA, E.**, 2000, *Management educaţional. Profesorul manager: roluri şi metodologie*, Editura Polirom, Iaşi

99.**JURCĂU, N., (coord.)**, 1999, Psihologie şcolară, Ed. U.T.PRESS, Cluj-Napoca

100. **JURCĂU, N.**, 2000, „Adaptarea", în Psihologie educaţională, Ed. U.T.Pres, Cluj-Napoca

101. **KANT, I.**, Pedagogie, Editura Stiintifica, Bucuresti

102. **KORKA, M.**, 2000, Reforma învăţământului de la opţiuni strategice la acţiune, Ed. Punct, Bucureşti

103. **KULCSAR, T.**, 1978, Factorii psihologici ai reuşitei şcolare, E.D.P., Bucureşti

104. **LAZARUS, R.S.**, 1991, Emotion and Adaptation, New York, Oxford University Press

105. **MANOLESCU, M.**, 2005, Evaluarea şcolară - metode, tehnici, instrumente, Ed. Meteor Press, Bucureşti

106. **MARA, D.**, 2009, Dezvoltare curriculară, Ed. Universităţii „Lucian Blaga", Sibiu

107. **MARCU, V., ORŞAN, F., CHIRA, C., BLÂNDUL, V. (coord.)**, 2004, Dimensiunea europeană a educaţiei, Ed. Universităţii din Oradea

108. **MARGA, A.**, 1999, Educaţia în tranziţie, Ed. Dacia, Cluj-Napoca

109. **MARGA, A., BABA, C., MIROIU, A.**, 2005, Anii reformei şi ceea ce a urmat, Ed. Fundaţiei pentru studii europene, Cluj-Napoca

110. **MASLOW, A.H.**, 2007, Motivaţie şi personalitate, Ed. Trei, Bucureşti

111. **MICLEA, M.**, 1998, „Învăţarea şcolară şi psihologia cognitivă" în M. Ionescu (coord.), Educaţia şi dinamica ei, Ed. Tribuna Învăţământului, Bucureşti

112. **MICLEA, M.**, 1999, Psihologie cognitivă, Ed. Polirom, Iaşi

113. **MIHU, A.**, 1967, Sociometria, Ed. Politică, Bucureşti

114. **MIROIU, A.**, 1998, Învăţământul românsc azi, Ed. Polirom, Iaşi

115. **MOORE, W.E.**, 1985, Creative and critical thinking, Houghton, Mifflin, Boston, MA

116. **MUNTEANU, A.**, 1998, Psihologia copilului şi a adolescentului, Ed.

Augusta, Timişoara
117. **NEACŞU, I.**, 1990, Metode şi tehnici de învăţare eficientă, Ed. Militară, Bucureşti
118. **NEACŞU, I.**, 1999, Instruire şi învăţare, E.D.P., Bucureşti
119. **NEACŞU, I.**, 2010, Introducere în psihologia educaţiei şi a dezvoltării, Ed. Polirom, Iaşi
120. **NEAGOE, M., IORDAN, A.D.**, 2002, Psihopedagogia adaptării şi problematica anxietăţii şcolare, Ed. Fundaţiei Humanitas, Bucureşti
121. **NEAMŢU, C.**, 2003, Devianţa şcolară, Ed. Polirom, Iaşi
122. **NECULAU, A.**, 1983, A fi elev, Ed. Albatros, Bucureşti
123. **NECULAU, A.**, 2004, Pedagogie socială, în Psihologie-Pedagogie (cursurile anului III), coord. Neculau A., Ed. Universităţii „Al. I. Cuza", Iaşi
124. **NECULAU, A.**, 2007, Dinamică grupului şi a echipei, Ed. Polirom, Iaşi
125. **NEGREŢ-DOBRIDOR, I.**, 2005, Didactica nova, Ed. Aramis, Bucureşti
126. **NEGREŢ-DOBRIDOR, I.**, 2008, Teoria generală a curriculum-ului educaţional, Ed. Polirom, Iaşi
127. **NEGREŢ-DOBRIDOR, I., PÂNIŞOARĂ, I.,O.**, 2005, Ştiinţa învăţării, Ed. Polirom, Iaşi
128. **NICOLA, I.**, 1996, Tratat de pedagogie şcolară, E.D. P, Bucureşti
129. **NICU, A.**, 2007, Strategii de formare a gândirii critice, E.D.P., Bucureşti
130. **PALOŞ, R.**, 2007, Teorii ale învăţării şi implicaţiile lor educaţionale, Ed. Universităţii de Vest, Timişoara
131. **PĂUN, E.**, 1979, „Studiu socio-pedagogic al cauzelor eşecului şcolar", în Revista de Pedagogie nr. 4/1979
132. **PĂUN, E.**, 1985, Socio-pedagogie şcolară, E.D.P., Bucureşti
133. **PĂUN, E.**, 1999, Şcoala – abordare socio-pedagogică, Ed. Polirom, Iaşi
134. **PĂUN, E.**, 2003, Practici educaţionale în învăţământul românesc, actualitate şi perspective, în Ghidul programului de informare / formare a institutorilor / învăţătorilor, MECTS, Bucureşti
135. **PĂUN, E., POTOLEA, D. (coord.)**, 2002, Pedagogie. Fundamentări teoretice şi demersuri aplicative, Ed. Polirom, Iaşi
136. **PÂNIŞOARĂ, I., O.**, 2003, Comunicarea eficientă. Metode de interacţiune educaţională, Ed. Polirom, Iaşi
137. **PÂNIŞOARĂ, I., O.**, 2004, Comunicarea eficientă, Ed. Polirom, Iaşi
138. **PÂNIŞOARĂ, I., O.**, 2005, Motivarea eficientă – ghid practic, Ed. Polirom, Iaşi
139. **PETROVAN, R., Ş.**, 2009, Strategii activizante de predare-învăţare prin valorificarea teoriei inteligenţelor multiple, Ed. Casa Cărţii de ştiinţă, Cluj-Napoca
140. **PIAGET, J.**, 1965, Psihologia inteligenţei, Ed. Ştiinţifică, Bucureşti
141. **PIAGET, J., INHELDER, B.**, 1968, Psihologia copilului, EDP, Bucureşti
142. **PLATON**, Oeuvres vol I – II, Ed. Galimard, Paris
143. **POPESCU-NEVEANU, P.**, 1978, Dicţionar de psihologie, Ed. Albatros,

Bucureşti

144. **POSTELNICU, C.,** 2000, Fundamente ale didacticii şcolare, Ed. Aramis, Bucureşti

145. **POTOLEA, D., NOVEANU, E.,** 2008, Ştiinţele educaţiei - Dicţionar enciclopedic, Ed. Sigma, Bucureşti

146. **POTOLEA, D.,** 1989, „De la stiluri la strategii: o abordare empirică a comportamentului didactic", în Structuri, strategii, performanţe în învăţământ, Ed. Academiei Române, Bucureşti

147. **POTOLEA, D.,** 2008, Pregătirea psihopedagogică. Manual pentru definitivat şi gradul didactic II, Ed. Polirom, Iaşi

148. **RADU, I.,** 1974, Psihologie şcolară, Ed. Ştiinţifică, Cluj-Napoca

149. **RADU, I.,** 1994, Psihologie socială, Ed. Presa Universitară Clujeană, Cluj-Napoca

150. **RADU, I.,T.,** 1978, Învăţământul diferenţiat, E.D.P., Bucureşti

151. **RADU, I.,T.,** 1981, Teorie şi practică în evaluarea eficienţei învăţământului, E.D.P., Bucureşti

152. **RADU, I., T.,** 2000, Evaluarea în procesul didactic, E.D.P., Bucureşti

153. **RADULIAN, V.,** 1967, Profesori şi părinţi contra insucceselor şcolare, E.D.P., Bucureşti

154. **ROGERS, C. R.,** 1969, Freedom to Lear: a View of What Education Might Become, Charles E. Merrill, Columbus, Ohio

155. **SĂLĂVĂSTRU, D.,** 2004, Psihologia educaţiei, Ed. Polirom, Iaşi

156. **SĂLĂVĂSTRU, D.,** 2009, Psihologia învăţării. Teorii şi aplicaţii educaţionale, Ed. Polirom, Iaşi

157. **SCHAFFER, H.R.,** 2007, Introducere în psihologia copilului, Ed. A.S.C.R., Cluj-Napoca

158. **SCHEAU, I.,** 2004, Gândirea critică, Ed. Dacia, Cluj-Napoca

159. **SEGUIN, R.,** 1991, Élaboration et mise en oeuvre des programmes scolaires. Guide méthodologique, UNESCO, Paris

160. **SIEBERT, H.,** 2001, Învăţarea autodirijată şi consilierea pentru învăţare, Ed. Institutul European, Iaşi

161. **SIEBERT, H.,** 2001, Pedagogie constructivistă. Bilanţ asupra dezbaterii constructiviste asupra educaţiei, Ed. Institutul European, Iaşi

162. **SMITH, E. E., NOLEN-HOEKSEMA, S., FREDRICKSON, B. L., LOFTUS, G. R.,** 2005, Introducere în psihologie, ed. a XIV-a, Ed. Tehnică, Bucureşti

163. **SNYDERS, G.,** 1978, Încotro merg pedagogiile nondirective? Autoritatea profesorului şi libertatea elevilor, E.D.P., Bucureşti

164. **STAN, E.,** 1999, Profesorul între autoritate şi putere, Ed. Teora, Bucureşti

165. **STAN, E.,** 2009, Managementul clasei, Ed. Institutul European, Iaşi

166. **STANCIU, M.,** 1999, Reforma conţinuturilor învăţământului – cadru metodologic, Ed. Polirom, Iaşi

167. **STĂNCIULESCU, E.,** 1997, Sociologia educaţiei familiale, Ed. Polirom, Iaşi

168. **STOICA, M.,** 2005, Pedagogie şi psihologie, Ed. Ghe. Alexandru, Craiova

169. **ŞCHIOPU, U.,** 1979, Criza de originalitate la adolescenţi, E.D.P., Bucureşti

170. **ŞCHIOPU, U., VERZA, E.,** 1997, Psihologia vârstelor, E.D.P., Bucureşti

171. **ŞCHIOPU, U.,** (coord.), 1997, Dicţionar de psihologie, Ed. Babel, Bucureşti

172. **ŞCHIOPU, U.,** 2006, Psihologia diferenţială, Ed. România Pres, Bucureşti

173. **TALPAZAN, V.,** 2006, Reforma sistemului de învăţământ preuniversitar românesc, Ed. Princeps, Iaşi

174. **TĂUŞAN, L.,** 2008, Adaptarea şcolară – demersuri aplicative la preadolescenţi, Ed. Presa Universitară Clujeană, Cluj-Napoca

175. **TOMA, S.,** 1994, Profesorul, factor de decizie, Ed. Tehnică, Bucureşti

176. **TOMŞA, Ghe.,** 2001, Consilierea şi orientarea în şcoală, Ed. Credis, Bucureşti

177. **TOMŞA, GHE., OPRESCU, N.,** 2007, Bazele teoretice ale psihopedagogiei preşcolare, Ed. V&I Integral, Bucureşti

178. **TRUŢA, E., MARDAR, S.,** 2005, Relaţia profesor-elevi: blocaje şi deblocaje, Ed. Aramis, Bucureşti

179. **TUDORICĂ, R.,** 2004, Dimensiunea europeană a învăţământului românesc, Ed. Institutul European, Iaşi

180. **ULRICH, C.,** 2000, Managementul clasei de elevi – învăţarea prin cooperare, Ed. Corint, Bucureşti

181. **UNGUREANU, D.,** 1998, Copii cu dificultăţi de învăţare, E.D.P., Bucureşti

182. **VASILE, V.,** (coord.), 2008, Restructurarea sistemului de educaţie din România din perspectiva evoluţiilor pe piaţa internă şi impactul asupra progresului cercetării, Ed. Institutul European din România, Bucureşti

183. **VĂIDEANU, G.,** 1988, Educaţia la frontiera dintre milenii, Ed. Politică, Bucureşti

184. **VĂIDEANU, G.,** 1996, UNESCO 50, Educaţie, E.D.P., Bucureşti

185. **VERZA, E.,** 1993, Psihologia vârstelor, Ed. Hyperion, Bucureşti

186. **VINŢANU, N.,** 2001, Educaţia universitară, Ed. Aramis, Bucureşti

187. **VLĂSCEANU, L.,** 1979, Decizie şi inovaţie în învăţământ, EDP, Bucureşti

188. **VLĂSCEANU,L.,** 1989, Structura unui proiect de cercetare pedagogică, în: Revista de Pedagogie nr. 1

189. **VLĂSCEANU, M.,** 1993, Psihosociologia educaţiei şi învăţământului, Ed. Paideia, Bucureşti

190. **VOICULESCU, E.,** 2002, Metodologia predării-învăţării şi evaluării, Ed. Ulise, Alba Iulia

191. **VOICULESCU, E.,** (coord.) 2007, Pedagogie şi elemente de psihologie şcolară, Ed. Aeternitas, Alba Iulia

192. **VOICULESCU, F.,** 2005, Manual de pedagogie contemporană (partea I şi II), Ed. Risoprint, Cluj-Napoca

193. **VOICULESCU, E., VOICULESCU, F.,** 2007, Măsurarea în ştiinţele educaţiei, Ed. Institutul European, Iaşi

194. **VRĂŞMAŞ, E.,** 2002, Consilierea şi educaţia părinţilor, Ed. Aramis, Bucureşti

195. **VRĂŞMAŞ, E.,** 2004, Introducere în educaţia cerinţelor speciale, Ed. Credis, Bucureşti

196. **VRĂŞMAŞ, E.,** 2007, Dificultăţile de învăţare în şcoală, Ed. V&I Integral, Bucureşti

197. **VRĂŞMAŞ, E.,** 2008, Intervenţia socio-educaţională ca sprijin pentru părinţi, Ed. Aramis, Bucureşti

198. **VRĂŞMAŞ, T.,** 2004, Şcoala şi educaţia pentru toţi, Ed. Miniped, Bucureşti

199. **VRĂŞMAŞ, T.,** 2001, Învăţământul integrat şi/sau incluziv, Ed. Aramis, Bucureşti

200. **ZLATE, M.,** 1972, Psihologia socială a grupurilor şcolare, E.D.P., Bucureşti, 1972

201. **ZLATE, M.,** 2000, Introducere în psihologie, Ed. Polirom, Iaşi

202. *** 1993, Ministerul Învăţământului, Institutul de Ştiinţe ale Educaţiei, Reforma învăţământului din România: condiţii şi perspective

203. ***1996, UNICEF, Pachetul de resurse pentru profesori, UNESCO, cerinţe speciale în clasă, Bucureşti

204. ***1998, MEN, Cartea albă a reformei învăţământului, Bucureşti

205. ***1998, MEN, Consiliul Naţional pentru Curriculum, Curriculum naţional pentru învăţământul obligatoriu. Cadru de referinţă, Ed. Corint, Bucureşti

206. ***1999, MEN, Consiliul Naţional pentru Curriculum, Curriculum naţional. Programe şcolare pentru clasele a V-a – a VIII-a, Ed. Cicero, Bucureşti

207. ***Legea învăţământului nr. 151/1999

208. ***2001, MEN, Consiliul Naţional pentru Curriculum, Rezoluţia „Şcoala la răscruce" – Schimbare şi continuitate în curriculum din învăţământul obligatoriu, Sinaia, 22-24 noiembrie

209. ***2001, Memorandum cu privire la învăţarea permanentă (Memorandum of Lifelong Learning), document elaborat de Comisia Europeană, sub îngrijirea Institutului de ştiinţe ale Educaţiei, Bucureşti

210. ***2003, MECTS, Reforma învăţământului obligatoriu din România, Bucureşti

211. ***2005, MECTS, Raport asupra stării sistemului naţional de învăţământ, Bucureşti

212. ***2005, Sistemul naţional de indicatori pentru educaţie, Bucureşti
213. ***MECTS, Diseminarea obiectivelor sistemelor de educaţie şi formare profesională din Uniunea Europeană

Resurse web

1. Decentralizing Education în Transition Societies. Case Studies from central and Eastern Europe (2001) (Ed. Ariel Fiszbein). Washington: The World Bank
2. Does Decentralization lead to School Improvement ? Findings and Lessons from Research în West-Africa (2005) (A. de Grawe, C. Lugaz, D. Balde, C. Diakhate, D. Dougnon, M. Moustapha, D. Odoushina, în Journal of Education for International Development – http://wwwequip123.net/JEID/articles/1/1-1.pdf
3. Education and Training în Europe. A Report on Education and Training în Sweden and the Shared European Goals (2003). Stockholm: Ministry of Education and Science
4. Implementation of 'Education & Training 2010' Work Programme. Working Group E 'Making the Best Use of Resources. A European Toolbox of Policy Measures' (2004). Brussels: European Commission
5. http://www.edu.ro – website-ul oficial al Ministerului Educaţiei, Cercetării, Tineretului şi Sportului.
6. http://europa.eu.int – website-ul Uniunii Europene
7. http://www1.worldbank.org/education/globaleducationreform/ şi paginile din website-ul Băncii Mondiale dedicate „reformei educaţiei la nivel global", care oferă sinteze interesante privind domeniile reformei educaţiei (finanţe, profesori, curriculum etc.), inclusiv numeroase studii de caz.
8. http://www.oecd.org – website-ul Organizaţiei pentru Cooperare şi Dezvoltare Economică (OECD), pentru rezultatele studiului PISA (*Programme for International Student Assessment* – Programul pentru Evaluarea Internaţională a Elevilor) dar şi pentru studiile privind politicile educaţionale din ţările în tranziţie.
9. http://portal.unesco.org/education/ şi portalul UNESCO, secţia Educaţie
10. http://www.see-educoop.net/portal/id_workshop_bukaresta.htm – website-ul dedicat Seminarului Pactului de Stabilitate de la Bucureşti, din februarie 2004, care a avut ca subiect descentralizarea.
11. www.edu.ro
12. www.dppd.ulbsibiu.ro
13. www.cnr-unesco.ro

BCU IAŞI CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Absolvent al Facultății de Psihologie și Științele educației din cadrul Universității din București, Doctor în Științe ale educației, membru a numeroase organizații academice internaționale, autorul are o bogată experiență didactică atât în țară cât și în Statele Unite ale Americii, predând cursuri precum Psihologie generală, Psihologia educației, Comunicare, Programare neuro-lingivstică, Pedagogia învățământului superior, Educație interculturală, Fundamentele psihopedagogiei, Managementul clasei de elevi, fiind la ora actuală Lector universitar doctor în cadrul Academiei de Studii Economice din București.

Lucrarea de față se concretizează într-o sumă a cercetărilor sale de peste cinci ani privind problema descentralizării sistemului educațional preuniversitar românesc. Dincolo de analiza de sistem extrem de riguros realizată, propunerile de politici educaționale oferă perspective reale în privința eficientizării sistemului educațional românesc.

Vladimir-Aurelian Enăchescu este autor a numeroase articole și studii publicate în reviste de specialitate naționale și internaționale de-a lungul parcursului său academic.

ISBN 606-15-0747-X
9 786061 507474

EDITURA SemnE